

N° 317

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2017.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

**sur le détachement des travailleurs au sein  
de l'Union européenne,**

ET PRÉSENTÉ PAR

Président

M. JEAN-LOUIS BOURLANGES

Rapporteure

Mme TYPHANIE DEGOIS

Députés

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; Mme Sophie AUCONIE, M. André CHASSAIGNE, Mmes Marietta KARAMANLI, Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mme Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Marc Le FUR, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Christophe NAEGELEN, Mme Valérie PETIT, MM. Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mmes Michèle TABAROT, Alice THOUROT.

## SOMMAIRE

---

### Pages

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : RÉVISER UNE DIRECTIVE DEVENUE OBSOLÈTE .....</b>	<b>9</b>
<b>I. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS, UN PHÉNOMÈNE EN CONSTANTE AUGMENTATION DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE RENOUVELÉ .....</b>	<b>9</b>
<b>A. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS, UNE PRATIQUE DE PLUS EN PLUS FRÉQUENTE ET IMPORTANTE .....</b>	<b>9</b>
1. Une augmentation tendancielle du nombre d'opérations de détachement et de travailleurs concernés.....	9
a. Un mouvement général en Europe.....	9
b. Une tendance observable en France .....	10
2. ... qui recouvre des réalités diverses .....	11
a. Du point de vue de la durée moyenne du détachement.....	11
b. Du point de vue des secteurs d'activité et des profils des travailleurs .....	11
i. Des secteurs plus ou moins concernés .....	11
ii. Du point de vue du profil des travailleurs détachés.....	12
3. Des explications conjoncturelles et structurelles .....	12
<b>B. UN RENFORCEMENT CONSTANT DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX TRAVAILLEURS DÉTACHÉS.....</b>	<b>13</b>
1. Un encadrement minimal dans la directive de 1996.....	13
a. Les grands équilibres du texte de 1996 .....	14
b. Un « noyau dur » de droits au bénéfice des travailleurs .....	14
2. Une jurisprudence riche et abondante de la Cour de justice de l'Union européenne .....	15

<b>II. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS, COROLLAIRE DES LIBERTÉS DU MARCHÉ INTÉRIEUR PARFOIS UTILISÉ À DES FINS DE CONCURRENCE DÉLOYALE</b> .....	19
A. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS FONDÉ SUR LE PRINCIPE DE LIBRE PRESTATION DE SERVICES.....	19
1. Le détachement des travailleurs dans le cadre de la directive de 1996 .....	19
2. Le détachement des travailleurs, régime favorable à la mobilité de la main-d'œuvre et à un meilleur appariement entre offre et demande de travail.....	19
B. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS : OBJET DE DÉRIVES ET DE FRAUDES.....	20
1. Un dispositif utilisé au service d'une concurrence déloyale entre les entreprises européennes.....	20
2. Un dispositif mis en œuvre au mépris des règles et principes encadrant le travail au sein de l'Union européenne.....	20
<b>DEUXIÈME PARTIE : NÉGOCIER UNE RÉVISION DE LA DIRECTIVE RÉPONDANT AUX ENJEUX SOCIO-ÉCONOMIQUES DU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS</b> .....	23
I. UNE RÉVISION CIBLÉE DE LA DIRECTIVE POURTANT DIFFICILE À MENER.....	23
A. UNE RÉVISION AUX OBJECTIFS CLAIRS MAIS LIMITÉS .....	23
1. Une proposition qui s'inscrit dans l'agenda social de la Commission européenne .....	23
2. Une proposition qui vise à mieux concilier la libre prestation de services et la protection des droits des travailleurs.....	23
B. UNE PROPOSITION DE RÉVISION INÉGALEMENT ACCUEILLIE PAR LES ÉTATS MEMBRES.....	25
1. Une Europe divisée sur la révision de la directive de 1996.....	25
2. Des négociations difficiles et un calendrier contraint.....	26
II. UNE RÉVISION NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANTE .....	27
A. DES AVANCÉES NOTABLES QUOIQU'INÉGALES.....	27
1. Des mesures permettant d'améliorer la protection des droits des travailleurs détachés .....	27
a. Réaffirmer le caractère temporaire du détachement : la limitation dans le temps de la durée du détachement .....	27
i. Une durée idéale difficile à définir.....	27
ii. Un élément non consensuel : les modalités de calcul .....	28
b. Renforcer le « noyau dur » de droits au bénéfice des travailleurs détachés : les avancées en matière de rémunération .....	29
c. Étendre la base juridique à la politique sociale de l'Union européenne : un mouvement favorable aux travailleurs.....	31

2. Des mesures visant à mettre en œuvre le principe « à travail égal, salaire égal ».....	32
a. Permettre une égalité de traitement avec les travailleurs intérimaires.....	32
i. La proposition de la Commission européenne : rendre obligatoire ce qui n'était que facultatif.....	32
ii. Une disposition sans difficulté apparente mais dont l'utilité est contestée.....	33
b. La question sensible du secteur des transports.....	33
c. La sous-traitance : des avancées bienvenues quoique limitées .....	35
<b>B. UNE DÉMARCHE DE RÉVISION À POURSUIVRE ET À ÉLARGIR .....</b>	<b>35</b>
1. Renforcer la coopération administrative .....	35
a. La coopération loyale, un principe fondamental du droit de l'Union européenne ..	35
b. Promouvoir la coopération au sein d'une plateforme européenne .....	36
2. Poursuivre l'amélioration et l'enrichissement du cadre juridique européen .....	37
a. Réviser la directive d'exécution de 2014 .....	37
b. Proposer des améliorations du cadre légal et réglementaire européen .....	38
c. Prendre en considération les enjeux de la révision du règlement relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale.....	39
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>41</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE.....</b>	<b>57</b>
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>63</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE.....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTION DES GROUPES POLITIQUES.....</b>	<b>76</b>



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Combien de temps encore accuserons-nous l'Union européenne de favoriser le dumping social et économique ? Alors qu'en 1996, la directive relative au détachement des travailleurs venait consacrer les principes directeurs de l'Union européenne, tels que la libre prestation de services et la libre circulation des travailleurs, celle-ci est aujourd'hui accusée de favoriser le moins-disant salarial et la concurrence déloyale.

Face aux grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle, l'Union européenne vit une période décisive pour son avenir : choisir la prudence du *statu quo* ou l'ambition d'une Europe allant au bout de son projet. La problématique des travailleurs détachés est l'archétype de ce choix. Le détachement des travailleurs permet *a priori* un marché plus ouvert, une mobilité des travailleurs plus grande. Or, à la suite des élargissements de 2004 et 2007, plusieurs obstacles restent toujours non-traités : par exemple, les différentes conditions de rémunération entre les travailleurs locaux et détachés, des cotisations sociales distinctes se répercutant sur le coût du travail, l'utilisation de sociétés « coquilles vides » visant à utiliser à mauvais escient la directive actuelle.

Il faut alors s'efforcer d'aller au-delà des idées préconçues du phénomène pour comprendre son ampleur, mais aussi ses effets, parfois pervers, et les besoins auxquels il peut répondre. À cette fin, nous avons sollicité des acteurs économiques nationaux comme européens, des salariés comme des chefs d'entreprises, les services de l'État comme les différents secteurs d'activité concernés. Il est rapidement apparu que l'enjeu était double. D'une part, protéger davantage les travailleurs détachés pour assurer une égalité de traitement entre tous les travailleurs européens. Et, d'autre part, permettre une concurrence loyale entre toutes les entreprises européennes afin d'assurer un nivellement vers le haut.

Tout d'abord, une égalité de traitement entre les travailleurs européens passe nécessairement par une protection renforcée de leur environnement de travail. À cet égard, la proposition essentielle de cette révision est sans nul doute le principe « *à travail égal, salaire égal* » permettant, notamment, d'intégrer à la rémunération les indemnités de transport, d'hébergement et de repas. Par ailleurs, afin d'assurer un équilibre entre la défense des intérêts économiques et des politiques sociales, il paraît pertinent d'élargir la base juridique de la directive de

1996 au-delà de la base « marché intérieur », et d'ajouter celle de la « politique sociale » de l'Union européenne.

Enfin, notre marché unique ne pourra être pérenne que si une égalité entre les entreprises est assurée. Il est alors essentiel de lutter contre tout contournement des règles européennes. À cette fin, l'insertion d'une obligation d'avoir une activité substantielle dans l'État membre d'origine pour l'entreprise détachante serait pertinente. Notre groupe de travail a également constaté le besoin d'une coopération accrue entre les administrations des États membres afin d'assurer des contrôles efficaces, pouvant être soutenus par une plateforme européenne.

Le détachement des travailleurs doit être une opportunité pour la mobilité des citoyens européens et pour le développement de nos entreprises. La condition étant que l'Union européenne se donne enfin les moyens d'assurer une égalité pleine et entière entre ses habitants et ses acteurs.

La priorité que constitue, en Europe et en France, la question du détachement a conduit le Bureau de la commission des Affaires européennes à créer un groupe de travail sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne. Transpartisan, le groupe de travail, présidé par M. Jean-Louis Bourlanges (MoDem) et dont la Rapporteuse est Mme Typhanie Degois (REM), est également composé de Mme Danièle Obono (FI) et de MM. Didier Quentin (LR), Christophe Naegelen (LC) et Jérôme Lambert (NG).

Dans les délais contraints par le calendrier des négociations européennes, le groupe de travail a effectué des auditions et s'est notamment rendu à Bruxelles avant de présenter, le 19 octobre, le fruit d'une réflexion commune dont les grandes orientations ont été précisées dans la proposition de résolution européenne en annexe du présent rapport.

Cette proposition de résolution souscrit à l'économie générale de la révision concernant le détachement des travailleurs et se félicite des avancées suggérées par la Commission européenne. À l'unisson avec les autorités françaises, la Rapporteuse Typhanie Degois regrette toutefois que la proposition n'aille pas plus loin sur certains points. Les efforts devront notamment être poursuivis en matière de coopération entre autorités administratives comme dans le domaine de la lutte contre la fraude et les abus.



## **PREMIÈRE PARTIE : RÉVISER UNE DIRECTIVE DEVENUE OBSOLÈTE**

### **I. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS, UN PHÉNOMÈNE EN CONSTANTE AUGMENTATION DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE RENOUVELÉ**

#### **A. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS, UNE PRATIQUE DE PLUS EN PLUS FRÉQUENTE ET IMPORTANTE**

##### **1. Une augmentation tendancielle du nombre d'opérations de détachement et de travailleurs concernés...**

###### ***a. Un mouvement général en Europe***

Par essence dépendant de la régularité des déclarations effectuées par les employeurs, le détachement des travailleurs est difficile à mesurer avec précision.

La croissance du phénomène est toutefois incontestable. En attestent notamment les données chiffrées connues, qui illustrent une tendance à la progression régulière du nombre d'opérations de détachement et de la masse des travailleurs concernés.

Selon la Commission européenne, on comptait, **en 2014<sup>(1)</sup>, près de 2 millions de travailleurs détachés (1,9) en Europe, soit 0,7 % de la main-d'œuvre totale de l'Union européenne**. L'importance du détachement se mesure notamment à la progression rapide du phénomène ainsi qu'à son accélération : après une relative stagnation en 2009 et 2010, le nombre de travailleurs détachés a ainsi crû de 44,4 % entre 2010 et 2014, et de nouveau de 10,3 % entre 2013 et 2014.

Les éléments fournis par la Commission européenne dans l'étude d'impact<sup>(2)</sup> accompagnant la proposition de révision de la directive de 1996 indiquent que la moitié des détachements interviennent vers un pays où le niveau moyen des revenus est élevé. 81 % des détachements sont concentrés vers les cinq pays à haut niveau de revenus suivants : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France et les Pays-Bas.

Par ailleurs, il apparaît en 2014, que l'Allemagne, la France et la Belgique sont les trois principaux pays de destination des travailleurs détachés avec respectivement 410 000 travailleurs détachés (ce qui représente 0,1 % de la main-d'œuvre locale), 190 850 et 159 750 travailleurs détachés.

---

(1) Dernières données disponibles au moment de la proposition introduite par la Commission européenne.

(2) Document de travail des services de la Commission européenne, SWD(2016) 52 final.

La Pologne, l'Allemagne et la France sont, avec 266 700, 232 800 et 119 700 travailleurs détachés par an, les principaux pays qui détachent des travailleurs, selon les éléments chiffrés de 2014.

Il convient toutefois de préciser que les données recueillies le sont à partir de l'analyse des déclarations de détachement, lesquelles sont comptabilisées à partir des déclarations dites « A1 » qui attestent de l'affiliation du travailleur détaché à un régime d'assurance sociale dans son pays d'origine. Les chiffres sont, par conséquent, probablement inférieurs à la réalité de la situation, compte tenu de l'existence de pratiques frauduleuses consistant, pour l'employeur, à ne pas déclarer le travailleur.

### ***b. Une tendance observable en France***

Sous cette réserve, il est possible de préciser, s'agissant de la France, les éléments suivants :

- Selon la Commission européenne, **en 2015, la France est**, avec 130 468 travailleurs détachés, **le troisième pays qui détache le plus de travailleurs**, derrière la Pologne (251 107) et l'Allemagne (218 006) <sup>(1)</sup> et, après l'Allemagne (418 908), **le deuxième pays à accueillir le plus de travailleurs détachés** (177 674).
- De manière générale, il ressort des informations transmises par la Direction générale du travail que le nombre de déclarations en 2015 est de l'ordre de 470 000 pour environ 625 000 travailleurs détachés et que l'on observe une progression régulière d'une année sur l'autre. Si les chiffres pour l'année 2016 ne sont pas encore disponibles, il conviendra de considérer les évolutions du nombre de déclarations comme de travailleurs concernés avec prudence et de les mettre en lien avec les améliorations récemment apportées au dispositif de recensement des déclarations de détachement <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, si l'on fait abstraction du secteur des transports, pour tous les autres secteurs, les travailleurs détachés en France proviennent majoritairement d'Espagne, du Portugal et d'Allemagne. Dans le secteur des transports, les travailleurs détachés en France proviennent principalement d'entreprises établies en Pologne, en Espagne et en Roumanie et sont majoritairement d'origine polonaise, roumaine et portugaise <sup>(3)</sup>.

---

(1) Source : Commission européenne, *Posting of workers, Report on "A1" portable documents issued in 2015*.

(2) Lors de leur audition par le groupe de travail, les services de la Direction générale du travail ont ainsi indiqué que le système informatique utilisé dans le cadre des déclarations de détachement et le renforcement des obligations de déclaration (notamment, la télé-déclaration obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016) permettent de disposer aujourd'hui d'une vision plus fiable de l'ampleur du détachement en France. Les éventuelles hausses qui seront constatées devront, par conséquent, prendre en compte ces éléments de contexte.

(3) Il convient en effet de souligner que les entreprises peuvent détacher des salariés ressortissants d'un autre État membre que celui dans lequel elles sont implantées. À titre d'illustration, 37 % des salariés détachés roumains le sont par une entreprise établie dans un autre pays que la Roumanie.

## **2. ... qui recouvre des réalités diverses**

### ***a. Du point de vue de la durée moyenne du détachement***

Selon l'étude d'impact de la Commission européenne, la durée moyenne du détachement sur un an est établie à 103 jours mais varie grandement d'un État à l'autre.

La nature du travail permet d'établir des nuances supplémentaires. Ainsi, il apparaît qu'en France, en 2015, si la durée moyenne du détachement est de 58 jours par salarié, elle atteint 45 jours seulement dans le travail temporaire. Les éléments rendus publics par la Direction générale du travail précisent que la durée moyenne de détachement par salarié a connu une hausse de 11 jours par rapport à l'année 2014.

En tout état de cause, ce chiffre moyen masque également des réalités très diverses selon les secteurs d'activité : la durée moyenne du détachement est de 47 jours dans l'industrie, de 79 jours dans le secteur « Hôtel - Café - Restaurant » (HCR), de 52 jours dans l'agriculture, de 82 jours dans le « Bâtiment et travaux publics » (BTP), de 97 jours pour les détachements intragroupe et de 45 jours dans le travail temporaire.

### ***b. Du point de vue des secteurs d'activité et des profils des travailleurs***

#### **i. Des secteurs plus ou moins concernés**

Les secteurs d'activités sont inégalement exposés au détachement.

Dans l'étude d'impact précitée, la Commission européenne indique ainsi que le secteur de la construction est le principal concerné par le recours au détachement : 43,7 % des salariés sont des travailleurs détachés et les chiffres progressent de manière régulière. L'industrie manufacturière, les services liés à l'éducation, à la santé et à l'action sociale et les services aux entreprises sont avec, respectivement 21,8 %, 13,5 % et 10,3 %, les autres secteurs qui emploient le plus de travailleurs détachés.

S'agissant de la France, Monsieur Jean Grosset, rapporteur du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et auteur d'un avis sur les travailleurs détachés <sup>(1)</sup>, a confirmé, lors de son audition par le groupe de travail, l'importance du recours au travail détaché dans certains secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Ainsi, le BTP et le travail temporaire représentent-ils toujours une part importante du nombre de déclarations de détachement. Les secteurs des transports et de l'industrie, de l'agriculture et de l'hôtellerie-restauration sont également concernés. En 2013, ils représentaient, en France, respectivement 43 %, 23 %, 15 %, 5 % et 2 % des déclarations de détachement.

---

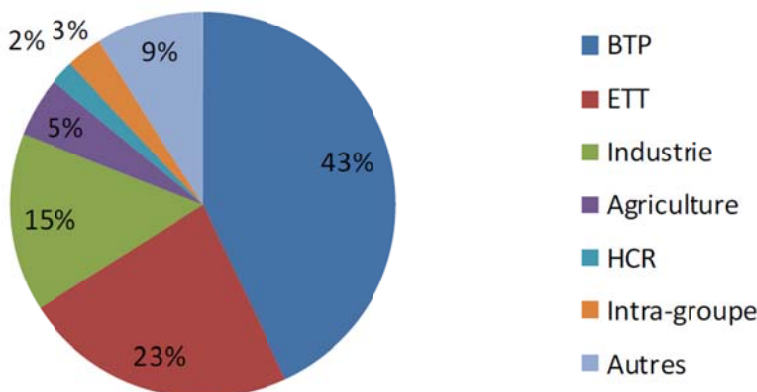
(1) Avis du Conseil économique, social et environnemental sur les travailleurs détachés de septembre 2015.

## ii. Du point de vue du profil des travailleurs détachés

Le CESE, dans l'avis précité, insiste également sur la nécessité d'affiner l'analyse en tenant compte de la catégorie socio-professionnelle des travailleurs détachés. Les données disponibles en 2013 permettaient d'indiquer que le détachement concerne de plus en plus des ouvriers (86 % d'entre eux étaient des ouvriers contre 75 % en 2006) et de moins en moins des employés, techniciens ou agents de maîtrise. Le détachement des cadres en France semble, pour sa part, plus marginal alors que de nombreux travailleurs détachés français sont des cadres <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, le profil et le secteur d'activité des travailleurs détachés varient selon le pays d'origine : en 2013, la plupart des travailleurs détachés depuis la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Grèce et le Luxembourg travaillaient dans la finance et les services (transports compris) tandis que les travailleurs détachés depuis le Portugal et les États membres ayant le plus récemment rejoint l'Union européenne travaillaient dans le secteur de la construction.

Graphique 1 : répartition sectorielle des demandes préalables de détachement



Source : Avis du Conseil économique, social et environnemental de septembre 2015 <sup>(2)</sup>.

## 3. Des explications conjoncturelles et structurelles

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer cette hausse régulière du nombre de travailleurs détachés. Des facteurs conjoncturels (crise économique, élargissement de l'Union européenne) et structurels (absence d'harmonisation et de convergence sociales suffisantes au sein de l'Union européenne) se mêlent et se renforcent mutuellement.

(1) Sans être en mesure de donner des ordres de grandeur précis, les personnes auditionnées ont souvent insisté sur le fait que la France détache bon nombre de travailleurs qualifiés dans d'autres pays.

(2) Avis précité de septembre 2015.

Corollaire de la libre prestation de services garantie au sein du marché intérieur, le détachement des travailleurs a connu une progression particulièrement marquée après l'élargissement de l'Union européenne à certains pays d'Europe centrale et orientale.

Le recours au détachement de salariés pour les entreprises répond à un besoin urgent en termes de main-d'œuvre auquel le marché de l'emploi local et/ou national n'est pas en mesure de répondre.

L'entrée dans l'Union européenne de douze nouveaux États membres entre 2004 et 2007 <sup>(1)</sup> a accru les divergences d'ordre social au sein de l'Union européenne et créé, par voie de conséquence, des opportunités économiques pour les entreprises comme pour les travailleurs. Les différences des conditions économiques et sociales dans les États membres ont ainsi encouragé le détachement des travailleurs dans une Union européenne où l'absence de convergence sociale rend possible le jeu sur les différentiels de coût du travail.

Le régime de détachement des travailleurs se prête ainsi particulièrement à la mise en place, par les entreprises, de stratégies d'implantation dans différents États membres afin de profiter des conditions locales de travail et d'emploi plus ou moins avantageuses. Ces stratégies sont légitimes tant que la concurrence entre les entreprises européennes demeure loyale.

Par ailleurs, la crise économique et financière survenue à partir de 2007-2008 a eu des effets sur le flux de travailleurs détachés : une hausse des travailleurs détachés en provenance du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie a ainsi pu être observée à partir de 2010.

## **B. UN RENFORCEMENT CONSTANT DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX TRAVAILLEURS DÉTACHÉS**

### **1. Un encadrement minimal dans la directive de 1996**

Le principe du détachement des travailleurs est le suivant : un employeur « détache », de façon temporaire, l'un de ses salariés afin qu'il travaille dans un autre État membre de l'Union européenne. Durant la période où il y effectue son travail, le salarié détaché est soumis à la législation du travail du pays d'accueil tout en restant affilié au régime de sécurité sociale de son État d'origine.

L'encadrement, même minimal, établi dans la directive de 1996 constituait une avancée notable au moment de son adoption, en particulier si l'on considère le « noyau dur » de droits qu'elle définit et dont elle prévoit l'application au bénéfice des travailleurs détachés.

---

(1) Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie ont rejoint l'Union européenne en 2004 ; la Bulgarie et la Roumanie en 2007.

### ***a. Les grands équilibres du texte de 1996***

À la lecture des considérants de la directive 96/71/CE, il convient d'insister sur deux éléments.

En premier lieu, au moment où elles élaboraient un cadre minimal pour harmoniser les conditions et les situations de détachement au sein du marché intérieur, les institutions européennes ont établi un lien très clair entre la réalisation du marché intérieur et la libre prestation de services, d'une part, et les incitations que cela constitue, d'autre part, du point de vue du détachement des travailleurs. À cet égard, le troisième considérant de la directive indique que « *la réalisation du marché intérieur offre un cadre dynamique à la prestation de services transnationale en invitant un nombre croissant d'entreprises à détacher des travailleurs en vue d'effectuer à titre temporaire un travail sur le territoire d'un État membre autre que l'État sur le territoire duquel ils accomplissent habituellement leur travail* ».

En second lieu, les institutions européennes ont affirmé, avec tout autant de clarté, que le détachement des travailleurs ne pouvait se faire que dans le cadre d'un marché intérieur où la concurrence entre les acteurs est loyale et les droits des travailleurs respectés <sup>(1)</sup>.

### ***b. Un « noyau dur » de droits au bénéfice des travailleurs***

Le texte de 1996 énonce des règles minimales que les entreprises sont tenues de respecter lorsqu'elles recourent au détachement des travailleurs. Le principe est clair : les normes minimales précisées dans la directive sont applicables à l'ensemble des travailleurs détachés mais elles ne font pas obstacle à ce que des dispositions nationales plus favorables aux salariés s'appliquent en leur lieu et place.

L'article 3 paragraphe 1 de la directive prévoit que le socle minimal des conditions de travail et d'emploi concerne :

- Les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos ;
- La durée minimale des congés annuels payés ;
- Le taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires ; il est précisé que la notion de taux de salaire minimal est définie par la législation et/ou la pratique nationale(s) de l'État d'accueil ;
- Les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire ;

---

(1) « Une telle promotion de la prestation de services dans un cadre transnational nécessite une concurrence loyale et des mesures garantissant le respect des droits des travailleurs », considérant n° 5 de la directive 96/71/CE.

- La sécurité, la santé et l'hygiène au travail ;
- Les mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes ;
- L'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que d'autres dispositions en matière de non discrimination.

## **2. Une jurisprudence riche et abondante de la Cour de justice de l'Union européenne**

L'application de la directive 96/71/CE a donné lieu à une riche jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), tant sur les éléments qui doivent être inclus dans la rémunération offerte aux travailleurs détachés que sur l'application des conventions collectives ou encore les conditions de représentation des salariés au sein de l'entreprise.

À titre d'illustration, la CJUE a, dans l'arrêt « Laval »<sup>(1)</sup> rendu en 2007, dans le prolongement de l'arrêt « Viking »<sup>(2)</sup>, procédé à une hiérarchisation entre la libre prestation de services et les droits fondamentaux. Estimant qu'une action collective par laquelle une action syndicale tente de contraindre un prestataire de services à entamer des négociations sur les salaires et à adhérer à une convention collective constitue une restriction injustifiée à la libre prestation de services, la Cour a affirmé la primauté du principe de libre prestation de services.

Aux termes d'un arrêt C-396/13 rendu en février 2015<sup>(3)</sup>, la CJUE a clarifié les droits des travailleurs et précisé, au cas d'espèce, les éléments qui devaient être intégrés dans la rémunération du travailleur. Cet arrêt est important, notamment en raison de la rupture qu'il semble marquer avec les deux arrêts précités.

Comme l'a souligné Mme Sophie Robin-Olivier, universitaire, lors de son audition par le groupe de travail ainsi que dans un commentaire paru dans la *Revue de droit du travail* en septembre 2017, l'apport de l'arrêt C-396/13 est double. La décision de la Cour de justice fait incontestablement progresser les droits des travailleurs détachés mais l'originalité tient davantage au recours qu'aux faits.

À l'origine de l'affaire, une situation classique de détachement : une entreprise établie en Pologne a détaché 186 travailleurs dans une succursale située en Finlande. Appelée à se prononcer sur le fond du litige, la Cour a précisé les éléments qui devaient être versés aux travailleurs détachés au titre de la

---

(1) *Affaire Laval un Partneri Ltd*, CJCE, 18 décembre 2007, C-341/05.

(2) *Affaire International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union contre Viking Line ABP et OÜ Viking Line Eesti.*, CJCE, 11 décembre 2007, C-438/05.

(3) *Arrêt Sähköalojen ammattiliitto*, CJUE, 12 février 2015, C-396/13.

rémunération correspondant au travail effectué en Finlande. Elle a également dû se prononcer sur la validité du recours introduit, au nom des travailleurs polonais, par un syndicat finlandais à qui les travailleurs avaient cédé leurs créances de salaire.

Ainsi, en l'espèce, la Cour s'est prononcée sur chacun des éléments de rémunération prévus dans la convention collective finlandaise afin de déterminer s'ils devaient ou non entrer dans le calcul du salaire minimum (pécule de vacances, indemnités journalières de trajet quotidien, indemnisation des dépenses de logement). La Cour devait ensuite établir si « *la législation de l'État d'origine peut s'opposer à ce qu'un syndicat introduise un recours devant une juridiction de l'État d'exécution de la prestation pour recouvrer les créances salariales que les travailleurs détachés lui ont cédées* ». Pour ce faire, elle s'est notamment appuyée sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) dont l'article 47 prévoit le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.

La Cour de justice s'est montrée soucieuse de faire avancer la protection des droits des travailleurs détachés.

La référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) dans la décision de la Cour de justice mérite une attention particulière. En effet, il convient de rappeler que depuis l'adoption de la directive concernant le détachement des travailleurs en 1996, le cadre juridique européen s'est enrichi et, notamment de la CDFUE. Adoptée en 2000, elle a acquis, avec le Traité de Lisbonne, une valeur juridique contraignante <sup>(1)</sup> et contient plusieurs dispositions relatives aux droits économiques et sociaux.

Lors de son audition par le groupe de travail, Mme Sophie Robin-Olivier, a souligné que l'article 31 de cette Charte, consacré aux conditions de travail justes et équitables, posait, en termes clairs et inconditionnels, un certain nombre des principes concernant la santé, la sécurité et la dignité du travailleur ainsi qu'un droit à « *une limitation de la durée maximale du travail et des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'une période annuelle de congés payés* ». Par conséquent, elle pourrait désormais constituer une base juridique pertinente pour des actes juridiques consacrés à l'encadrement et à l'harmonisation des conditions de travail. Son absence de conditionnalité permettrait en effet de renforcer l'effectivité des droits garantis aux travailleurs.

L'Union européenne, par l'intermédiaire de ses institutions notamment, a ainsi progressivement affirmé l'importance croissante qu'elle accorde à la dimension sociale et à la protection des droits des travailleurs.

Dans cette perspective, la proposition de révision introduite par la Commission européenne est particulièrement éloquentة puisqu'elle propose un rééquilibrage du texte au profit des droits des travailleurs. Elle pourrait consacrer, dans la nouvelle directive, certains des apports résultant de la jurisprudence de la

---

(1) L'article 6 TUE dispose ainsi que la Charte « a la même valeur juridique que les traités ».



Cour de justice de l'Union européenne et tirer profit de la reconnaissance de la valeur juridique égale à celle des traités reconnue à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.



## **II. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS, COROLLAIRE DES LIBERTÉS DU MARCHÉ INTÉRIEUR PARFOIS UTILISÉ À DES FINS DE CONCURRENCE DÉLOYALE**

### **A. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS FONDÉ SUR LE PRINCIPE DE LIBRE PRESTATION DE SERVICES**

#### **1. Le détachement des travailleurs dans le cadre de la directive de 1996**

La directive 96/71/CE s'applique, conformément à son article premier, aux *« entreprises établies dans un État membre qui, dans le cadre d'une prestation de services transnationale, détachent des travailleurs (...) sur le territoire d'un État membre »*. Trois types de détachement sont prévus par la directive :

- Le détachement, par une entreprise, pour son compte et sous sa direction, d'un travailleur dans le cadre d'un contrat de prestation de service ;
- Le détachement, par une entreprise appartenant à un groupe, d'un travailleur auprès d'une autre entité du groupe (détachement dit « intragroupe ») ;
- Le détachement, par une entreprise de travail intérimaire ou une agence de placement, d'un travailleur dans une entreprise établie dans un autre État membre.

#### **2. Le détachement des travailleurs, régime favorable à la mobilité de la main-d'œuvre et à un meilleur appariement entre offre et demande de travail**

Au sein d'un espace économique où les travailleurs circulent librement et où les obstacles à la libre prestation de services ont été supprimés, le détachement des travailleurs peut permettre d'améliorer, de manière ponctuelle, la qualité de l'appariement entre l'offre et la demande de travail. Dit autrement, le détachement des travailleurs peut permettre de venir « combler » des manques de main-d'œuvre dans certains secteurs et participe, du point de vue de l'Union européenne dans son ensemble, d'un rééquilibrage entre les besoins et les disponibilités de travailleurs dans certains secteurs.

Le détachement, lorsqu'il est pratiqué dans des conditions loyales et respectueuses des réglementations en vigueur, s'analyse également comme une opportunité pour les travailleurs attachés à leur mobilité.

De manière générale, le recours au détachement des travailleurs peut permettre de procéder à des ajustements temporaires de main-d'œuvre. Ces ajustements sont particulièrement nécessaires pour certaines ou certains secteurs. Les activités saisonnières en sont une illustration notable. À cet égard, les

auditions effectuées par le groupe de travail ont permis de souligner, s'agissant de la France, que le détachement des travailleurs représentait une précieuse opportunité dans le secteur de l'agriculture, où les besoins de main-d'œuvre augmentent fortement à certaines périodes de l'année comme, par exemple, au moment des vendanges. Le régime de détachement permet de faire face à des besoins de main-d'œuvre irréguliers tout au long de l'année.

Toutefois, le détachement, par nature temporaire, ne suffit pas à améliorer l'adéquation durable entre l'offre et la demande de travail européennes. **À long terme, votre Rapporteuse estime qu'une réflexion devra être menée pour promouvoir la création d'un véritable marché du travail européen.**

## **B. LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS : OBJET DE DÉRIVES ET DE FRAUDES**

### **1. Un dispositif utilisé au service d'une concurrence déloyale entre les entreprises européennes**

Consacrée dans les traités européens, la liberté de prestation de services n'est pas, en tant que telle, problématique dès lors qu'elle est exercée dans le respect des règles nationales et européennes applicables.

Elle peut toutefois être frauduleuse, lorsqu'elle vise à se soustraire aux réglementations sociales nationales ou à exploiter, à des fins de concurrence déloyale, les différences existant notamment en matière de coût du travail.

Bien que souvent présentée de manière caricaturale, l'image du travailleur détaché de faible coût reflète une certaine réalité, en particulier lorsque le travailleur est peu qualifié. Les travailleurs venant d'un pays où le niveau de vie moyen est relativement faible par rapport au pays d'accueil et où le système de protection sociale est moins coûteux présentent, du point de vue des employeurs, un avantage économique réel. Ainsi les travailleurs détachés sont-ils perçus, dans ces conditions, comme une main-d'œuvre « bon marché » par rapport à la main-d'œuvre locale.

L'intérêt financier à embaucher, dans le cadre du régime des travailleurs détachés, un travailleur venant d'un pays où le coût du travail est plus faible est d'autant plus grand que le différentiel de coût entre les systèmes de sécurité sociale est important.

### **2. Un dispositif mis en œuvre au mépris des règles et principes encadrant le travail au sein de l'Union européenne**

Les dérives ou abus constatés lors des contrôles effectués par les autorités compétentes illustrent des stratégies de contournement des règles et normes en vigueur plus ou moins complexes et plus ou moins faciles à identifier. Comme

souvent en matière de fraude, l'ingénierie est parfois telle qu'elle rend particulièrement difficile la lutte contre les montages les plus sophistiqués.

De manière générale, il est possible de distinguer principalement deux types de fraude.

La première des fraudes identifiées et, probablement la plus courante, consiste en un défaut de déclaration du détachement ou un défaut de certificat « A1 » attestant de l'affiliation du salarié au système de sécurité sociale de son État d'origine. Pour mémoire, le formulaire « A1 » est un document portable qui atteste de la législation applicable à un travailleur qui n'est pas affilié dans le pays de travail.

Parmi les pratiques recensées par les autorités chargées du contrôle des conditions de travail, on trouve également des situations où les salaires et/ou les heures supplémentaires ne sont pas payés, les durées légales du travail dépassées.

La seconde catégorie de fraude se situe au niveau de l'entreprise employeur : délocalisation fictive, fraude à l'établissement, entreprise « coquille vide » ou encore fausse sous-traitance. Des schémas plus complexes sont parfois élaborés et constituent des infractions aux règles interdisant le travail illégal (travail dissimulé, absence intentionnelle de déclaration des accidents du travail, conditions de travail incompatibles avec la dignité humaine...).

En France, d'importants efforts ont été réalisés au cours des trois dernières années pour renforcer le cadre légal et réglementaire applicable et améliorer les conditions et les outils du contrôle du régime de détachement des travailleurs et, plus généralement, de la lutte contre le travail illégal.

De manière générale, il convient de souligner les avancées permises par les lois dites « Savary »<sup>(1)</sup>, « Macron »<sup>(2)</sup> et « El Khomri »<sup>(3)</sup> concernant, notamment :

- **le cadre juridique applicable au détachement** : à titre d'illustration, la loi « Macron » *« exclut l'application du régime de détachement lorsque l'activité de l'employeur prestataire est réalisée sur le territoire national de façon habituelle, stable et continue »* ; la loi « El Khomri » consacre l'égalité de traitement entre tous les travailleurs intérimaires, que ceux-ci soient, ou non, des travailleurs détachés<sup>(4)</sup>.
- **le renforcement des formalités préalables au détachement et celui des sanctions applicables en cas de non-respect des règles établies** : à titre d'exemple, la loi « Savary » renforce l'obligation de l'employeur

---

(1) Loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale.

(2) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(3) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

(4) Article L. 1262-2 du code du travail.

prestataire de remplir une déclaration préalable au détachement <sup>(1)</sup> et modifie le régime de sanction applicable en cas de non-respect des formalités de déclaration préalable (introduction d'une amende administrative de 2 000 € par salarié <sup>(2)</sup>).

- **l'introduction et/ou le renforcement des obligations de vigilance, de diligence et de responsabilité, le cas échéant, pénale du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre.**

**Votre Rapporteuse estime que l'introduction de mesures similaires dans le droit de l'Union européenne pourrait opportunément compléter le cadre juridique applicable.**

---

*(1) Article L. 1262-2-1 du code du travail.*

*(2) Article L. 1264-3 du code du travail.*

## **DEUXIÈME PARTIE : NÉGOCIER UNE RÉVISION DE LA DIRECTIVE RÉPONDANT AUX ENJEUX SOCIO-ÉCONOMIQUES DU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS**

### **I. UNE RÉVISION CIBLÉE DE LA DIRECTIVE POURTANT DIFFICILE À MENER**

#### **A. UNE RÉVISION AUX OBJECTIFS CLAIRS MAIS LIMITÉS**

##### **1. Une proposition qui s'inscrit dans l'agenda social de la Commission européenne**

La présentation d'un paquet relatif à la mobilité des travailleurs, annoncée dans le programme de travail de la Commission européenne pour l'année 2015 <sup>(1)</sup>, est intervenue en début d'année 2016 sous une forme plus modeste. La proposition introduite en mars 2016 <sup>(2)</sup> propose une révision ciblée de la directive de 1996 mais dissocie les discussions de la révision du règlement de 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale <sup>(3)</sup>.

##### **2. Une proposition qui vise à mieux concilier la libre prestation de services et la protection des droits des travailleurs**

Engagement de « campagne » du candidat Jean-Claude Juncker pour la présidence de la Commission européenne, la révision de la directive concernant le détachement des travailleurs vise un double objectif : encourager, d'une part, en le réglementant, le détachement des travailleurs et, d'autre part, faire face à la concurrence déloyale.

Deux ans après l'adoption de la directive d'exécution du 15 mai 2014 <sup>(4)</sup>, la révision ciblée que propose la Commission européenne est censée améliorer le cadre juridique européen dans un contexte marqué par un recours de plus en plus important au détachement.

Dans l'exposé des motifs <sup>(5)</sup> qui précède les propositions introduites concernant la révision de la directive 96/71/CE, la Commission européenne

---

(1) COM(2014) 910 final.

(2) COM(2016) 128 final.

(3) Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

(4) Directive n° 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »).

(5) COM(2016) 128 final.

souligne, dans un premier temps, le rôle « essentiel » joué par le détachement des travailleurs dans le « *domaine de la prestation transfrontière de services* ». Elle rappelle, dans un second temps, que l'Union européenne a « *établi un marché intérieur fondé sur une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein-emploi et au progrès social* » et que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) consacre le droit des entreprises à fournir leurs services dans d'autres États membres.

Comme il a été indiqué aux membres du groupe de travail par les représentants de la Commission européenne auditionnés à Bruxelles dans le cadre des travaux préparatoires au présent rapport, la Commission européenne s'est efforcée, dans sa proposition de mars 2016, de proposer un texte équilibré devant encourager le détachement et le permettre lorsqu'il est utile, tout en renforçant le cadre minimal applicable du régime du détachement dans une perspective de promotion des conditions d'une concurrence loyale entre les entreprises opérant sur le marché européen.

La volonté de la Commission européenne de concilier la liberté de prestation de services et la protection des droits des travailleurs, est perceptible dans les grands équilibres esquissés dans la proposition de révision de la directive de 1996. **Les éléments introduits ou modifiés par la Commission européenne, d'importance inégale, ont toutefois reçu un accueil inégal.** (*Cf. infra*).

**Votre Rapporteuse estime** que l'intervention de l'Union européenne en matière de détachement des travailleurs représentait, il y a plus de vingt ans, une avancée notable du point de vue de l'harmonisation des pratiques observées dans chaque État membre et **que si les principes posés dans la directive de 1996 sont toujours d'actualité, le contexte économique, social et juridique a beaucoup évolué et nécessite une mise à jour de la directive de référence.**

**Il importe que la révision de la directive veille à maintenir un juste équilibre entre la nécessité de préserver le cadre d'une concurrence libre et non faussée entre les acteurs économiques et celle d'une protection minimale et effective des travailleurs européens effectuant, de manière temporaire, leur activité professionnelle dans un autre État membre que le leur.**

**De manière générale, votre Rapporteuse salue l'initiative de la Commission européenne de mars 2016 visant à modifier le cadre applicable au détachement des travailleurs et souscrit à la finalité de la proposition de révision la directive 96/71/CE telle que précisée ci-dessus.**



## **B. UNE PROPOSITION DE RÉVISION INÉGALEMENT ACCUEILLIE PAR LES ÉTATS MEMBRES**

Ayant cours depuis plus d'un an et demi, les négociations sur la révision de directive de 1996 ont donné lieu à l'expression d'opinions et de positions divergentes, s'agissant tant de l'opportunité de la révision que des modifications suggérées par la Commission européenne dans le texte.

### **1. Une Europe divisée sur la révision de la directive de 1996**

La proposition de la Commission européenne n'a pas été également accueillie par les États membres. Dans le cadre du contrôle de subsidiarité des projets d'actes législatifs qu'il appartient aux parlements nationaux d'effectuer<sup>(1)</sup>, quatorze chambres de parlements nationaux de onze États membres<sup>(2)</sup> ont émis, en mai 2016, des avis motivés dans lesquels ils indiquaient que la proposition introduite par la Commission européenne n'était pas conforme au principe de subsidiarité. Atteignant le seuil de 2/3 des parlements nationaux, ces États membres ont contraint la Commission européenne à réexaminer sa proposition de révision, conformément à la procédure précisée à l'article 7 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En l'espèce, après avoir réexaminé sa proposition et ouvert, avec les pays à l'origine de la procédure dite de « carton jaune », un dialogue politique, la Commission européenne a maintenu, en juillet 2016, son texte.

Certains pays ont toutefois bien accueilli la proposition de révision. C'est notamment le cas de l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède qui avaient, par une lettre commune en date du 5 juin 2015, appelé à une modernisation de la directive 96/71/CE visant principalement à faire du principe « à travail égal, salaire égal » une réalité. Ces sept pays ayant notamment demandé une modification et une extension des dispositions relatives à la rémunération, suggéraient qu'une durée maximale pour les détachements soit envisagée et les conditions applicables au secteur des transports routiers clarifiées. Ils ont également insisté sur la nécessité d'améliorer la coopération transfrontière entre les services d'inspection.

De leur côté, neuf des États membres ayant intégré l'Union européenne le plus récemment ont indiqué, dans une lettre commune, que la révision de la directive de 1996 ne devrait être envisagée qu'à l'issue de l'expiration du délai fixé pour la transposition de la directive d'exécution de 2014 et après avoir évalué et mesuré les effets de cette dernière. La Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la République tchèque et la Slovaquie ont exprimé leurs inquiétudes quant à la compatibilité du principe d'une

---

(1) Conformément au protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au Traité de Lisbonne.

(2) Bulgarie, République tchèque, Croatie, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie et Slovaquie.

rémunération identique pour un travail identique effectué sur un même lieu avec les principes qui régissent le marché intérieur. Ces neuf pays ont ainsi souligné que, selon eux, les différences de taux de rémunération observées constituent un élément légitime de l'avantage concurrentiel pour les prestataires de services qu'il ne serait pas bienvenu de faire disparaître.

## 2. Des négociations difficiles et un calendrier contraint

Compte tenu des réticences et oppositions appuyées manifestées par certains États membres quant à la révision de la directive, les négociations sont en cours depuis plus d'un an. Soumise à la procédure de codécision, la révision de la directive nécessite qu'un accord soit trouvé au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne (ci-après le Conseil).

Dans chacune de ces institutions, les acteurs tâchent de bâtir un compromis acceptable pour le plus grand nombre. Cependant, la sensibilité des intérêts en jeu et le caractère hautement politique du sujet rendent l'exercice particulièrement délicat.

Lors du Conseil du 15 juin dernier, il semble qu'un accord aurait pu être trouvé sur le texte auquel avaient abouti les membres du Parlement européen et les États membres au Conseil. Toutefois, le manque d'ambition du texte de compromis a conduit certains États, jugeant la proposition insuffisante, dont la France, à inviter les institutions européennes à poursuivre les discussions.

Il ressort des auditions effectuées par le groupe de travail que, cinq mois plus tard, l'accord attendu lors du Conseil du 23 octobre prochain ne soit pas encore certain. **Votre Rapporteuse se montrera attentive aux conclusions de ce Conseil et souligne la nécessité que le texte adopté soit suffisamment ambitieux** pour remplir les objectifs que la Commission européenne s'est fixés ; **elle espère qu'il ira au-delà de la proposition de la Commission européenne sur un certain nombre de points essentiels** (*Cf. infra*) afin de garantir les droits des travailleurs et limiter le climat délétère de concurrence déloyale qui est parfois observable entre les acteurs économiques européens.

## II. UNE RÉVISION NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANTE

Votre Rapporteuse considère que cette révision est nécessaire et bienvenue mais qu'elle devra toutefois être complétée par un renforcement de la coopération administrative et du cadre de la lutte contre les fraudes au détachement.

### A. DES AVANCÉES NOTABLES QUOIQU'INÉGALES

#### 1. Des mesures permettant d'améliorer la protection des droits des travailleurs détachés

##### *a. Réaffirmer le caractère temporaire du détachement : la limitation dans le temps de la durée du détachement*

Soucieuse de réaffirmer le caractère temporaire du régime du détachement, la Commission européenne a proposé de limiter dans le temps la durée du détachement des travailleurs et de fixer cette dernière à vingt-quatre mois. Il convient de rappeler que la directive 96/71/CE se contente d'indiquer que le détachement correspond à une activité exercée « *à titre temporaire* ». Par conséquent, la proposition de la Commission européenne s'analyse, sur ce point, comme une avancée notable.

Si le principe de l'encadrement est relativement consensuel, il n'en va pas de même de la durée proposée par la Commission européenne. **Votre Rapporteuse souligne, en outre, les difficultés d'ordre méthodologique inhérentes à la fixation d'un seuil et souligne la diversité des situations de détachement ainsi que des durées moyennes constatées selon les secteurs et/ou le profil du travailleur.**

##### i. Une durée idéale difficile à définir

Jugée arbitraire par certains observateurs ou inadaptée aux réalités du détachement dans la pratique, la durée de vingt-quatre mois est cohérente avec les dispositions qui existent en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale. Le règlement CE n° 883/2004 précité prévoit ainsi que « La personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre État membre, demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas vingt-quatre mois et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée » <sup>(1)</sup>.

La proposition de la Commission européenne a donc le mérite d'assurer la cohérence entre les textes régissant le détachement des travailleurs du point de vue

---

(1) Article 12 du règlement n° 883/2004 précité.

de la libre prestation de services, d'une part, et du point de vue du travailleur, d'autre part. Elle ne semble toutefois pas satisfaisante et n'est, en tout état de cause, pas consensuelle.

La première des critiques adressées à la Commission européenne souligne le caractère inadapté de la durée proposée : trop longue, celle-ci ne permettrait pas de prendre en compte les réalités du détachement et s'analyse, par conséquent, comme une précision inutile du point de vue de la protection des travailleurs.

Lors des auditions effectuées par le groupe de travail, il est apparu que plusieurs acteurs partageaient cette critique. Ainsi, si le Conseil économique et social européen « *approuve le principe de la limitation de la durée du détachement des travailleurs* », il estime toutefois que la proposition de la Commission européenne (vingt-quatre mois) est « *inadaptée* » et devrait être « *considérablement réduite* »<sup>(1)</sup>. La Confédération européenne des syndicats (CES) partage également ce point de vue mais insiste toutefois sur l'avancée que représente la limitation dans le temps de l'application du régime du détachement. En effet, une part importante des travailleurs concernés est détachée tout au long de sa vie professionnelle et présente, par conséquent, les caractéristiques d'une population précarisée.

À cet égard, *BusinessEurope*, auditionné par le groupe de travail à Bruxelles, a eu l'occasion d'indiquer n'être pas favorable à l'introduction d'une période maximale trop brève compte tenu de l'importance des détachements de travailleurs qualifiés pour lesquels la durée de détachement est en général plus longue que la moyenne.

Cette disposition nourrit ainsi d'intenses discussions. La durée moyenne des détachements varie en effet en fonction des secteurs et des profils des travailleurs<sup>(2)</sup> ; il est, par conséquent, difficile de proposer, en la matière, un cadre unique. **De manière générale, votre Rapporteuse estime que l'idée de fixer une durée maximale de détachement paraît pertinente mais considère que la proposition des autorités françaises de fixer la durée maximale du détachement à douze mois mérite, parce qu'elle donne tout son sens au caractère temporaire du détachement, d'être soutenue.**

ii. Un élément non consensuel : les modalités de calcul

Au-delà de vingt-quatre mois, la Commission européenne considère que la situation du travailleur détaché ne peut/doit plus être considérée comme temporaire et que le régime particulier du détachement cesse de produire ses effets : en d'autres termes, à l'issue de la période de vingt-quatre mois, le travailleur n'est plus considéré comme un travailleur détaché et les dispositions

---

(1) Avis du Comité économique et social européen sur la révision de la directive relative au détachement des travailleurs du 14-15 décembre 2016.

(2) Cf. première partie du présent rapport.

légales et réglementaires relatives au droit du travail s'appliquent dans les conditions normales à lui.

Outre les discussions concernant la durée maximale pouvant être fixée, il convient de s'accorder sur les modalités du calcul du détachement. Dans sa proposition, la Commission européenne semble s'intéresser à la tâche effectuée plutôt qu'au travailleur et prévoit qu'en cas de remplacement de travailleurs détachés (article 2 *bis*, paragraphe 2) effectuant une même tâche au même endroit, la durée cumulée des périodes de détachement est prise en considération à partir du moment où les travailleurs sont détachés pour une durée d'au moins six mois <sup>(1)</sup>.

La France, notamment, a exprimé à plusieurs reprises son souhait de raccourcir le délai maximal du détachement de moitié et propose, en outre, d'ajouter une mention à une période de référence. Il est ainsi préconisé de limiter l'application du régime du détachement de la directive 96/71/CE à une période de douze mois, sur une période de référence de vingt-quatre mois. La prise en compte d'une période de référence, en plus de la durée du détachement, vise à inclure dans le calcul les périodes comprises entre deux opérations de détachement.

La proposition d'introduire une période de référence est intéressante à de nombreux égards. Celle-ci permettrait de limiter les pratiques permettant aux entreprises de « rapatrier » le travailleur dans son État d'origine afin d'interrompre artificiellement la prestation et de le renvoyer par la suite finaliser le travail ou effectuer une nouvelle prestation sans que les périodes antérieures de détachement ne soient prises en compte. L'objectif visé par cette mesure est d'identifier les travailleurs détachés qui exercent leurs missions dans le cadre de ce régime alors que leur situation de détachement est permanente.

**Votre Rapporteuse est favorable à l'introduction d'une durée de référence qui permettrait de limiter le bénéfice du régime de détachement aux travailleurs qui sont réellement concernés.**

***b. Renforcer le « noyau dur » de droits au bénéfice des travailleurs détachés : les avancées en matière de rémunération***

C'est en matière de rémunération que la proposition de la Commission européenne présente sans doute les avancées les plus notables. Trois éléments sont à souligner.

En premier lieu, la Commission européenne propose de substituer à la notion de « taux de salaire minimal » celle de « rémunération » et précise davantage les éléments qu'elle entend y inclure. Cette substitution bienvenue tire

---

(1) La règle de cumul « s'applique à chaque fois que la durée du détachement dépasse 24 mois mais, pour respecter le principe de proportionnalité, uniquement aux travailleurs détachés pour une période minimale de six mois », COM(2016) 128 final.

notamment les conséquences de la jurisprudence de la CJUE et, en particulier, de l'arrêt C-396/13 précité. La Commission européenne y fait en effet explicitement référence dans sa proposition de révision <sup>(1)</sup>. La notion de « rémunération », plus large, est à saluer et vise notamment à répondre à l'un des problèmes identifiés dans la pratique consistant, pour certains employeurs, à contourner la réglementation en déduisant certains frais de la rémunération offerte au salarié au titre de la prestation effectuée.

Les contrôles effectués par les autorités compétentes ont fait apparaître que l'un des abus les plus couramment observés consiste, en effet, dans le prélèvement, par l'employeur, sur le salaire du travailleur de frais de logement, de nourriture et de transport engendrés par l'accomplissement du travail à l'étranger, lorsque celui-ci regagne son pays d'origine. Ce type de contournement est souvent difficile à détecter, en particulier lorsque l'employeur établit deux fiches de paie différentes : une version qui prend en compte la législation dans le pays d'envoi et une autre à destination de l'administration de l'État d'origine.

Les auditions réalisées par le groupe de travail, notamment avec la Direction générale du travail, ont insisté sur les enseignements tirés des contrôles effectués en France. Il apparaît que les conditions d'hébergement des travailleurs détachés ne sont pas toujours compatibles avec certains droits fondamentaux. Par conséquent, la France demande à ce que soit incluse dans le « noyau dur » des droits garantis aux travailleurs détachés une mention à des conditions d'hébergement dignes. **Votre rapporteure soutient cette demande.**

En second lieu, la Commission européenne rend les conventions collectives d'application générale applicables aux travailleurs détachés dans tous les secteurs de l'économie alors que la directive de 1996 limitait l'application de ses principes au seul secteur de la construction. Elle propose que « *tous les éléments de la rémunération rendus obligatoires par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales, par des conventions collectives ou des sentences arbitrales déclarées d'application générale* » soient inclus dans la rémunération offerte au travailleur détaché. Les règles applicables aux travailleurs locaux seraient ainsi également applicables aux travailleurs détachés.

S'il convient de se féliciter de l'extension du champ d'application de la directive, le secteur des transports soulève, semble-t-il, des problématiques particulières (*Cf. infra*).

En troisième lieu, la Commission européenne assortit sa proposition d'une obligation de transparence pour les États membres s'agissant des éléments constitutifs de la rémunération.

L'ensemble de ces modifications est à saluer et à soutenir ; elles représentent des avancées notables du point de vue de la protection des droits des travailleurs détachés. **Votre rapporteure s'associe à la démarche de la**

---

(1) COM(2016) 128 final, page 8.

**Commission européenne** et constate avec satisfaction que la proposition permet de mieux définir les éléments constitutifs de la rémunération versée aux travailleurs.

***c. Étendre la base juridique à la politique sociale de l'Union européenne : un mouvement favorable aux travailleurs***

Modifiant la directive 96/71/CE prise sur la base des articles 53 (relatif à la liberté d'établissement des activités non salariées) et 62 du TFUE (relatif aux services), la proposition introduite par la Commission européenne en mars 2016 se fonde sur la même base juridique. Si cela n'est pas contestable, le Parlement européen a proposé de procéder à une extension de la base juridique de la directive.

Les co-rapporteurs de la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL)<sup>(1)</sup> ont ainsi proposé d'adjoindre aux articles relatifs à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux sur la base desquels a été adoptée la directive de 1996, les articles 151 et 153 relatifs à la politique sociale de l'Union européenne. En d'autres termes, il s'agit d'ajouter, à la base « marché intérieur » de la directive, une base « politique sociale ». Une telle extension présenterait plusieurs avantages.

En premier lieu, une référence à la politique sociale de l'Union européenne constitue un signal positif de l'attention plus forte portée à la dimension sociale de l'Union européenne et, en l'espèce, aux droits et à la protection des travailleurs détachés.

Outre la dimension symbolique, l'extension de la base juridique est susceptible de produire, en second lieu, des effets concrets.

Il convient de rappeler, comme le fait la commission des affaires juridiques (JURI) dans un avis rendu le 15 juin 2017, qu'il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union européenne « *doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte* »<sup>(2)</sup>. Le choix d'une base juridique erronée peut, en outre, justifier l'annulation de l'acte concerné<sup>(3)</sup>.

Pour qu'un acte de l'Union européenne soit légitimement fondé sur différentes bases juridiques, il faut qu'il soit établi qu'il « *poursuit à la fois plusieurs objectifs ou qu'il a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre ou aux*

---

(1) Les co-rapporteurs sont Mme Élisabeth Morin-Chartier, auditionnée par le groupe de travail, et Mme Agnes Jongerius.

(2) Affaire C411/06, Commission c/Parlement et Conseil ; affaire C130/10, Parlement/Conseil.

(3) Avis 2/200 relatif au protocole de Cartagena.

*autres* ». Dans le cas contraire, il convient de distinguer entre bases juridiques principales et secondaires.

Saisie pour avis par la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), la commission JURI du Parlement européen, a précisé les conclusions de son analyse dans son avis précité. Au cas d'espèce, la commission JURI considère que si l'extension de la base juridique de la directive de 1996 modifiée se justifie, eu égard notamment à « *l'attention majeure portée par la proposition [de la Commission européenne] à la protection des droits des travailleurs détachés* », cette double base juridique devrait se limiter à l'article 153 paragraphe 1 TFUE. L'article 153 paragraphe 2 devrait être envisagé en tant que base juridique *supplémentaire*.

**Votre Rapporteuse soutient cette proposition et souligne qu'en cas de litige relatif à l'application de la directive, la double base juridique impliquerait que la Cour concilie, dans son analyse, les objectifs liés à la promotion de la libre prestation de services et la protection des droits des travailleurs, sans que les premiers priment sur les seconds.**

Il ressort des auditions effectuées par le groupe de travail que cette proposition pourrait trouver un écho favorable si elle était reprise et portée par certains États membres au Conseil. Les syndicats de travailleurs européens semblent particulièrement favorables à cette extension, à l'instar de la CES, auditionnée par le groupe de travail. Le Conseil économique et social européen soutient également cette proposition, comme en témoigne son avis de décembre 2016 précité <sup>(1)</sup>.

## **2. Des mesures visant à mettre en œuvre le principe « à travail égal, salaire égal »**

### ***a. Permettre une égalité de traitement avec les travailleurs intérimaires***

- i. La proposition de la Commission européenne : rendre obligatoire ce qui n'était que facultatif

La Commission européenne propose d'ajouter un paragraphe relatif aux travailleurs mis à disposition par une entreprise de travail intérimaire établie dans un autre État que celui où a lieu la prestation. Elle impose, en l'espèce, que les travailleurs intérimaires détachés soient traités de la même manière que les travailleurs locaux. Il ne s'agit plus ici d'une faculté laissée aux États membres mais d'une obligation posée en termes particulièrement clairs.

**Votre Rapporteuse se félicite de l'introduction de cette disposition qui constitue une avancée et permet de donner corps au principe « à travail égal, salaire égal » promu par la Commission européenne.**

---

(1) Voir en particulier le point 5.7.



À la lumière des auditions effectuées par le groupe de travail, votre Rapporteuse souligne toutefois que si cette proposition semble trouver un écho majoritairement favorable, notamment au sein du Conseil de l'Union européenne, certains acteurs sont plus réservés.

- ii. Une disposition sans difficulté apparente mais dont l'utilité est contestée

Sur le fond, cette disposition ne semble pas soulever de difficulté particulière. Il ressort toutefois des auditions effectuées par le groupe de travail que l'obligation nouvelle que la Commission européenne propose d'introduire n'était pas réellement nécessaire et pourrait même, dans certains cas, être problématique.

Rappelant ainsi que les dispositions contenues dans la directive 2008/104/CE <sup>(1)</sup> relative au travail intérimaire prévoient l'égalité de traitement entre les travailleurs intérimaires et les autres travailleurs (article 5) et que la directive est applicable aux situations de détachement régies par la directive 96/71/CE <sup>(2)</sup>, le Conseil économique et social européen insiste, dans son avis précité, sur le caractère non nécessaire de la révision de la directive.

En outre, le Conseil économique et social européen comme la CES ont exprimé des inquiétudes quant à l'articulation entre la directive de 2008 précitée et la proposition de révision de la directive de 1996 : les deux organisations ont notamment indiqué craindre que l'application simultanée de ces deux dispositions entraîne une divergence dans les conditions de détachement des travailleurs et une insécurité juridique pour déterminer, dans certains cas de figure, quelles dispositions doivent s'appliquer.

La CES porte également des interrogations plus profondes relatives à la nature même du travail intérimaire et indique qu'il est difficile de considérer que le travailleur intérimaire est un travailleur détaché « normal », à plus forte raison lorsque celui-ci est un employé permanent d'une agence d'intérim <sup>(3)</sup>. Dit autrement, les agences d'intérim ont-elles véritablement vocation à « détacher » des travailleurs ?

#### ***b. La question sensible du secteur des transports***

L'application de la directive à l'ensemble des secteurs d'activité, souhaitable du point de vue des conditions de la concurrence au sein du marché

---

(1) Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire.

(2) Voir notamment « La présente directive devrait s'appliquer dans le respect des dispositions du traité en matière de libre prestation de services et de liberté d'établissement et sans préjudice de la 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. », directive 2008/104/CE précitée.

(3) La CES indique que ce type de situation a été fréquemment observé en Allemagne notamment.

intérieur, n'est toutefois pas un point consensuel et les spécificités de certains secteurs d'activités nécessitent une attention particulière.

C'est notamment le cas du secteur des transports routiers. La forte mobilité qui caractérise, par nature, les activités du secteur soulève, comme l'indique la Commission européenne, des « *questions juridiques particulières* » <sup>(1)</sup>. C'est la raison pour laquelle elle suggère, au considérant 10 de la proposition de révision <sup>(2)</sup>, que les enjeux relatifs aux activités de transports routiers internationaux soient pris « *en considération dans une législation spécifique au secteur, ainsi que dans le cadre d'autres initiatives de l'Union européenne visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur des transports routiers.* »

**Votre Rapporteuse rappelle, à cet égard, que la Commission européenne a présenté, au printemps dernier, un paquet de mesures relatif à la mobilité qui comporte une proposition de directive relative aux règles spéciales pour le détachement de conducteurs dans le secteur des transports routiers** <sup>(3)</sup>. Le référent de la Commission des Affaires européennes pour la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, Monsieur Damien Pichereau, en fera une présentation détaillée, fin novembre, devant notre commission des Affaires européennes.

De manière générale, les objectifs et sensibilités des États membres sur cette question ne sont pas identiques. Il apparaît en effet que certains de nos partenaires européens, où les transports routiers constituent un secteur d'activité particulièrement important, soient inquiets de l'évolution des négociations sur cette question. C'est notamment le cas de l'Espagne qui a exprimé à plusieurs reprises ses vives inquiétudes quant à la soumission du secteur aux dispositions générales prévues dans la directive relative au détachement des travailleurs.

Il ressort des auditions effectuées par le groupe de travail que l'inclusion du secteur des transports routiers dans le champ d'application de la directive fasse l'objet d'âpres négociations au Conseil. Plusieurs positions semblent ainsi défendues. La première considère que les particularités du secteur et la forte mobilité des travailleurs plaident pour une exclusion explicite du champ d'application de la directive et qu'il convient de renvoyer les questions relatives au détachement à une législation spécifique au secteur. La seconde estime au contraire que le secteur doit être maintenu dans le champ d'application de la directive mais que cela ne fait pas obstacle à ce qu'une législation spécifique

---

(1) COM(2016) 128 final.

(2) « *En raison de la nature hautement mobile du travail dans les transports routiers internationaux, la mise en œuvre de la directive concernant le détachement de travailleurs soulève des questions juridiques particulières. (...) Il serait tout à fait approprié de prendre ces enjeux en considération dans une législation spécifique au secteur, ainsi que dans le cadre d'autres initiatives de l'Union européenne visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur des transports routiers.* »

(3) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier, COM(2017) 278.

viennent ensuite préciser et/ou améliorer les conditions de mise en œuvre des principes de la directive 96/71/CE pour ce secteur.

**Votre Rapporteuse considère que les spécificités des conditions d'activité du secteur devraient être prises en compte dans un texte dédié.**

***c. La sous-traitance : des avancées bienvenues quoique limitées***

La Commission européenne propose d'introduire une faculté pour les États membres d'étendre aux entreprises « *établies dans un État membre qui, dans le cadre d'une prestation de services transnationale, détachent des travailleurs (...)* sur le territoire d'un État membre. » <sup>(1)</sup> les obligations existant, le cas échéant, en droit national s'agissant de la sous-traitance.

Ainsi la Commission européenne prévoit-elle que les dispositions contraignant une entreprise établie sur le territoire d'un État membre (entreprise classique) à ne sous-traiter qu'à des entreprises qui garantissent « *certaines conditions de travail et d'emploi concernant la rémunération* » pourront être étendues aux entreprises détachant des travailleurs sur ce même territoire.

La Commission européenne précise que cette faculté laissée aux États membres d'encadrer les conditions de sous-traitance pourra être exercée de manière non discriminatoire et proportionnée.

En l'état actuel, cette proposition favoriserait une distorsion de concurrence accrue entre les entreprises selon le choix de l'État membre dont elles dépendent, de rendre obligatoire ou facultatif une telle mesure. **Votre Rapporteuse estime que ce point n'est pas crucial dans les négociations.**

## **B. UNE DÉMARCHE DE RÉVISION À POURSUIVRE ET À ÉLARGIR**

### **1. Renforcer la coopération administrative**

***a. La coopération loyale, un principe fondamental du droit de l'Union européenne***

Consacré dans le Traité sur l'Union européenne, le principe de coopération loyale entre les États membres <sup>(2)</sup> fait l'objet de plusieurs déclinaisons dans les traités et actes de l'Union européenne. L'article 197 TFUE est ainsi consacré à la coopération administrative et prévoit que « *la mise en œuvre effective du droit de l'Union par les États membres (...) est considérée comme une question d'intérêt commun* » et que l'action de l'Union pour appuyer les efforts des États membres pour améliorer leur capacité administrative peut consister notamment « *à faciliter*

---

(1) Cf. Article premier, paragraphe 1 de la directive 96/71/CE.

(2) « En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. », article 4 du Traité sur l'Union européenne (TUE).

*les échanges d'informations et de fonctionnaires ainsi qu'à soutenir des programmes de formation. »*

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs, les modalités de la coopération entre États membres sont précisées dans l'article 4 relatif à la coopération en matière d'information. Il est ainsi envisagé que les États membres *« prévoient une coopération entre les administrations publiques (...) compétentes pour la surveillance des conditions de travail et d'emploi »* consistant *« à répondre aux demandes d'informations motivées de ces administrations publiques relatives à la mise à disposition transnationale de travailleurs, y compris en ce qui concerne des abus manifestes ou des actes d'activités transnationales présumées illégales »*.

Constatant que le mécanisme de coopération prévu par la directive de 1996, en raison de son caractère principalement incitatif, n'avait pas permis de faire naître une véritable coopération entre les administrations des États membres, la Commission européenne a proposé de préciser les modalités de la coopération dans la directive d'exécution n° 2014/67/UE du 15 mai 2014. Les principales mesures introduites visent à améliorer la qualité et l'effectivité des échanges entre les autorités nationales compétentes en matière de détachement : est notamment introduite l'obligation de répondre aux demandes d'assistance adressées par les autorités de l'État d'accueil du travailleur détaché dans des délais précisés par la directive <sup>(1)</sup>.

**Votre Rapporteuse invite la Commission européenne à être attentive à la coopération loyale et active de l'ensemble des États membres afin que l'échange d'informations entre les administrations nationales soit effectif.**

***b. Promouvoir la coopération au sein d'une plateforme européenne***

Par ailleurs, la Commission européenne a proposé, en avril 2014, de créer une plateforme européenne rassemblant les autorités nationales compétentes en matière de lutte contre le travail non déclaré. La plateforme doit ainsi être le lieu privilégié d'échanges de bonnes pratiques et de soutien de la coopération transfrontière entre États membres.

L'idée de créer un lieu d'échanges et de coopération entre États membres a également été formulée par les autorités françaises. La France, par l'intermédiaire du président de la République, a ainsi proposé que la plateforme de lutte contre le travail non déclaré soit utilisée à cette fin et permette aux autorités d'inspection nationales de mieux partager leurs informations. La lutte contre les fraudes au détachement serait ainsi rendue plus facile et les abus mieux identifiés et mieux sanctionnés.

---

(1) Dans un délai de deux jours ouvrables dans le cas de demandes d'information urgentes, dans un délai de 25 jours ouvrables sinon. (Voir article 6 de la directive 2014/67 précitée).

**Votre Rapporteure est tout à fait favorable à une telle mesure** et souligne que les auditions effectuées par le groupe de travail laissent à penser que cette proposition a reçu, auprès des acteurs institutionnels comme catégoriels, un très bon accueil. À titre d'illustration, les représentants de la Commission européenne rencontrés par le groupe de travail ont clairement indiqué partager les préoccupations françaises concernant la fraude et les abus constatés et sont également favorables à l'amélioration du cadre de la coopération entre États membres.

La récente annonce <sup>(1)</sup> du Président de la Commission européenne concernant la création d'une Autorité européenne du travail constitue, par conséquent, une piste prometteuse.

**Votre Rapporteure salue cette annonce et sera attentive aux propositions qui seront faites en la matière. Elle invite la Commission européenne à préciser, dans les meilleurs délais, la forme, les missions et les principes de fonctionnement qui pourraient être retenus pour cette future Autorité dont la création pourrait intervenir d'ici la fin de l'année 2018.**

## **2. Poursuivre l'amélioration et l'enrichissement du cadre juridique européen**

### ***a. Réviser la directive d'exécution de 2014***

S'il ne fait aucun doute que la révision de la directive de 1996 est nécessaire et que les grands équilibres esquissés par la Commission européenne dans sa proposition sont positifs et encourageants, il est indispensable que les institutions et les États membres de l'Union européenne se mobilisent pour aller plus loin, en particulier s'agissant du contrôle de la bonne application des textes applicables au détachement des travailleurs et de la lutte contre les fraudes et contournements de la législation en vigueur.

**Dans cette perspective, la directive d'exécution de 2014 qui contient, pour l'heure, l'essentiel des outils et instruments à la disposition des États membres pour intensifier et améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude devra sans doute également faire l'objet d'une révision.**

Adoptée à l'issue de négociations particulièrement difficiles, la directive d'exécution, que les États membres étaient tenus de transposer avant le 18 juin 2016, a connu d'importants retards de transposition. Les représentants de la Commission européenne auditionnés par le groupe de travail ont indiqué que la directive était désormais transposée par tous les États membres mais depuis trop peu de temps pour pouvoir apprécier et mesurer les effets concrets de la directive.

---

(1) « Il y a quelque chose d'absurde à disposer d'une Autorité bancaire pour faire appliquer les normes bancaires, mais pas d'une Autorité commune du travail pour veiller au respect de l'équité dans notre marché unique. Nous allons en créer une. », Discours sur l'état de l'Union prononcé le 13 septembre 2017 devant le Parlement européen.

En tout état de cause, l'article 24 de la directive 2014/67/UE, prévoit que la Commission européenne doit procéder à un réexamen de l'application et de la mise en œuvre de la directive au plus tard le 18 juin 2019.

Ce souci d'aller plus loin que la seule révision de la directive de 1996 semble assez largement partagé. Le Conseil économique et social européen, dans son avis précité, indique ainsi que *« si la Commission européenne veut garantir une concurrence loyale, elle doit maintenant aussi se concentrer sur la lutte contre les pratiques frauduleuses et l'éradication du phénomène de travail irrégulier ou non déclaré, essentiellement sous forme de l'usage abusif de sociétés 'boîtes aux lettres' »*.

Par ailleurs, les auditions effectuées par le groupe de travail confirment ce sentiment. L'intégralité des personnes rencontrées a insisté sur la nécessité de renforcer le contrôle de la directive de 1996 et la lutte contre les fraudes.

**Votre Rapporteuse estime qu'il est nécessaire de ne pas se précipiter pour modifier la directive 2014/67/UE et de se laisser le temps afin de mesurer les effets de la transposition et de la mise en œuvre de celle-ci dans le droit national de chaque État membre.**

***b. Proposer des améliorations du cadre légal et réglementaire européen***

La directive de 1996 établit un « noyau dur » de droits au bénéfice des salariés mais n'intègre pas de définition de l'entreprise détachante. Les auditions menées par le groupe de travail ont permis d'évoquer avec les différents intervenants cette possibilité.

Il ressort que la définition de l'activité substantielle de l'entreprise détachante dans la révision de cette directive permettrait de lutter contre la concurrence déloyale de certaines entreprises, en prévoyant une condition de préexistence de l'activité de l'entreprise détachante dans le pays d'origine grâce à un faisceau d'indices tels que la pratique d'une activité stable, habituelle et continue dans l'État membre d'origine.

Pour ce faire, il pourrait être intéressant de s'inspirer de l'arsenal législatif et réglementaire français pour compléter le cadre applicable au détachement au sein de l'Union Européenne.

**Votre Rapporteuse soutient l'initiative de cette proposition visant à éviter le contournement de la directive par le biais de sociétés « boîtes aux lettres », permettant ainsi de lutter contre une distorsion de concurrence entre les entreprises européennes.**

***c. Prendre en considération les enjeux de la révision du règlement relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale***

Menées en parallèle de celles relatives à la révision de la directive de 1996, les négociations sur la révision du règlement relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale sont à prendre en compte pour mieux appréhender l'ensemble des problématiques associées au détachement des travailleurs. Sur cette question également, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne mérite une attention particulière.

Le règlement n° 883/2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale précité prévoit, en principe, l'application du système de sécurité sociale du lieu de travail du salarié. Toutefois, à titre dérogatoire, lorsque le détachement du salarié n'excède pas douze mois, le travailleur reste soumis au système de sécurité sociale de son État d'origine. Il appartient alors à l'autorité de l'État d'origine de délivrer un certificat (« A1 ») attestant de l'affiliation du salarié à son système de sécurité social national.

L'autorité et la portée des certificats « A1 » ont fait l'objet d'interrogations nourries, en particulier lorsqu'un doute existe quant à la régularité ou l'authenticité du certificat délivré. La Cour de justice a ainsi déjà eu l'occasion de préciser qu'en application du principe de confiance mutuelle et de l'obligation de coopération entre les autorités nationales, un certificat émis par l'autorité compétente d'un État lie les autorités et les juridictions des autres États membres tant que ce certificat n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'autorité qui l'a émis.

Récemment appelée à se prononcer sur une question similaire, la Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt en date du 27 avril 2017 <sup>(1)</sup>, a réaffirmé la présomption de validité d'un tel certificat émis par une autorité nationale compétente. En d'autres termes, un certificat émis par une autorité compétente d'un État membre s'impose aux autorités nationales des autres États membres, quand bien même celui-ci aurait été émis à tort ou dans des conditions frauduleuses.

Cette décision a suscité beaucoup de commentaires et une vive émotion, notamment en France, puisque le litige en question opposait la France et l'Irlande. Il est incontestable qu'il soit difficile, aux yeux de l'opinion publique, d'accepter des situations où il est assez clairement établi que des salariés travaillant exclusivement sur le territoire national s'acquittent de leurs cotisations sociales dans leur pays d'origine.

**Votre Rapporteuse souligne, sur ce point, qu'un arrêt important devrait être rendu par la Cour de justice de l'Union européenne d'ici la fin du mois de novembre 2017 et que certains observateurs pensent qu'il permettra**

---

(1) Arrêt « A-Rosa », CJUE, 27 avril 2017, C-620/15.

**de limiter les effets potentiellement dommageables de la jurisprudence dite « A-Rosa ».**

Si la solution retenue par la Cour semble toutefois logique du point de vue du droit et des principes de l'Union européenne, **elle plaide pour un renforcement significatif de la coopération entre autorités nationales compétentes en matière de travail comme de sécurité sociale. Votre rapporteure considère ainsi qu'il est regrettable que la révision de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs et celle du règlement de 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale** soient envisagées de manière totalement indépendante l'une de l'autre. S'il est sans doute plus opportun de dissocier les processus de révision, les enjeux relatifs à l'un comme à l'autre des secteurs devraient être appréhendés dans une réflexion d'ensemble.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le jeudi 19 octobre 2017, sous la présidence de M<sup>me</sup> Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

**M. Jean-Louis Bourlanges, président du groupe de travail sur le détachement des travailleurs.** La Rapporteure va présenter le projet de résolution qui a été établi par ses soins. Je voulais au préalable simplement dire en deux mots comment le groupe de travail a procédé.

Ce groupe s'est réuni dans une ambiance cordiale, positive, en associant les différentes familles politiques à ses travaux sans qu'il y ait nécessairement un accord sur tout. Le principe qui a été le nôtre a été double.

Premièrement, nous avons raisonné en fonction de l'échéance. On sait que dans l'Union européenne, les décisions sont prises plus ou moins rapidement, tant par le Conseil des ministres de l'Union européenne que par la commission compétente du Parlement européen. Dans cette perspective, nous avons estimé qu'il était nécessaire de déposer une proposition de résolution qui rappelle pour l'essentiel les grands enjeux politiques de la négociation en cours. L'idée étant, de la part de chacun d'entre nous, d'exprimer effectivement la position de l'Assemblée nationale à la veille d'une échéance importante, puisque le Gouvernement a mis au cœur de ses priorités la modification de la directive concernant les travailleurs détachés de 1996 et qu'il s'agit d'un enjeu important de l'agenda de la présidence estonienne. Dans ce cadre-là, nous avons procédé à un certain nombre de consultations, d'échanges. Nous avons entendu les représentants des différentes institutions et notamment le Conseil économique et social européen, les directions compétentes du ministère du travail. Nous sommes allés à Bruxelles où nous avons rencontré les principaux responsables du dossier à la Commission européenne. Nous avons fait une analyse globale et c'est sur la base de ces réflexions que Madame la Rapporteure a établi le texte qui va vous être soumis et que nous n'avons pas pu examiner en commission la semaine dernière pour des raisons de calendrier. Nous n'avons pas soumis formellement le texte au groupe de travail et c'est donc dans le cadre de cette commission que vous procéderez, mes chers collègues, à un examen politique et que vous examinerez notamment les quelques amendements qui ont été proposés par certains groupes et la Rapporteure, en ajout ou en substitution, à son travail.

Deuxièmement, et je terminerai par-là, nous estimons qu'il est nécessaire de poursuivre la réflexion dans deux domaines essentiels. Tout d'abord il faut avoir en tête que la notion de travailleur détaché couvre les situations les plus diverses. À titre d'exemple, le travailleur détaché français qui est ingénieur,

engagé sur une mission de longue durée dans un pays de l'Union européenne, n'est pas du tout dans la même situation qu'un travailleur détaché qui vient de l'Est de l'Europe pour une mission ponctuelle de construction ou de travaux de quelques jours. Il faut donc cerner les enjeux économiques du détachement. Ensuite, il faudra examiner en profondeur les conditions d'application et de mise en œuvre des textes européens car nous estimons que les actions de contrôle, au plan européen et au plan national, sont absolument essentielles à la bonne application de la directive. La proposition de résolution que nous examinons aujourd'hui est le résultat des travaux du groupe de travail. Il faudra dans un second temps contrôler la mise en œuvre de la directive.

**Mme Typhanie Degois, Rapporteuse.** Mes Chers Collègues, combien de temps encore accuserons-nous l'Union européenne de favoriser le *dumping* social et économique ? Alors qu'en 1996, la directive relative au détachement des travailleurs venait consacrer les principes directeurs de l'Union européenne, tels que les principes de libre prestation de services et de libre circulation des travailleurs, celle-ci est aujourd'hui accusée de favoriser le moins-disant salarial et la concurrence déloyale. Avant les négociations qui débiteront le 23 octobre prochain au Conseil de l'Union, le souhait du groupe de travail était de renforcer la position française grâce à la voix d'une Assemblée nationale nouvellement élue. Cette voix sera donc portée par le biais d'un rapport et d'une résolution qui seront présentés en même temps.

Notre groupe de travail s'est efforcé de dégager les images préconçues du phénomène, afin d'étudier de manière approfondie le détachement des travailleurs. La France accueille des travailleurs détachés : selon les chiffres de 2014, environ 200 000, mais elle en envoie aussi environ 120 000 à l'extérieur. Nous avons également étudié les effets pervers que le détachement des travailleurs pouvait provoquer : des conditions de vie très précaires, des faibles salaires, mais également des petites entreprises étouffées du fait du nivellement des prix vers le bas. Enfin, nous avons étudié les carences auxquelles répondait le détachement des travailleurs, à savoir un manque de main-d'œuvre et une absence de formation adéquate.

Ce travail nous a conduits à examiner les propositions de la Commission européenne, la position du gouvernement français, mais également celle des autres États membres. Nous avons également pris le temps durant les auditions à Paris, mais aussi dans les territoires, grâce au travail de chacun des membres du groupe, d'écouter les acteurs nationaux et locaux pour être force de proposition. Il est apparu que l'enjeu était double. D'une part, protéger davantage les travailleurs détachés et, d'autre part, permettre une concurrence loyale entre toutes les entreprises européennes. Le détachement des travailleurs doit être une opportunité pour la mobilité des citoyens européens et pour le développement de nos entreprises. La condition étant que l'Union européenne se donne enfin les moyens d'assurer une égalité pleine et entière entre ses habitants et ses acteurs économiques. Avant de discuter de manière plus précise du rapport et de la résolution, je tenais à remercier chaleureusement les membres du groupe de

travail, qui ont pris le temps de participer aux auditions organisées à Paris et à Bruxelles et qui ont aussi bien voulu partager leurs réflexions et aller sur le terrain pour écouter les personnes concernées.

Cette proposition de résolution européenne vise à exprimer la position de l'Assemblée nationale concernant la révision de la directive relative aux travailleurs détachés de 1996, initiée en 2016 par la Commission européenne sous l'impulsion du Président Juncker.

Cette résolution n'a pas de valeur juridique en tant que telle, mais elle a une portée politique. Comme l'a rappelé le Président du groupe de travail, notre calendrier était assez contraint. Et si nous vous présentons aujourd'hui ce rapport et cette résolution, c'est parce que le 23 octobre prochain, le Conseil de l'Union européenne doit se réunir. Au Parlement européen, la commission de l'emploi et des affaires sociales s'est réunie lundi dernier avant un examen en séance plénière lors de la session du 23 au 26 octobre. Le compromis élaboré par la commission du Parlement européen porte sur l'alignement des rémunérations des travailleurs détachés et des travailleurs locaux, le maintien du plafonnement de la durée des missions de travail détaché à vingt-quatre mois, la mise en place d'un site internet national affichant les règles relatives au travail détaché pour chaque État membre – c'est une obligation – et l'inclusion du secteur transport routier international dans le champ de la directive, de manière provisoire, le temps qu'une directive spécifique sur ce secteur soit adoptée.

Parallèlement, le Conseil de l'Union européenne doit se prononcer à la majorité qualifiée le 23 octobre. La résolution, si elle est adoptée aujourd'hui, sera donc jointe au dossier de la Ministre Muriel Pénicaud en vue de ces négociations.

Le groupe de travail a sollicité des acteurs économiques nationaux comme locaux, des salariés comme des chefs d'entreprise, les services de l'État, dont la Direction Générale du travail, les secteurs d'activités concernés, comme le BTP, l'hôtellerie, l'agriculture. La proposition que je vais brièvement vous détailler résulte de ces travaux.

Sur la proposition de révision de la directive introduite par la Commission européenne, il y a un consensus sur l'idée que le détachement des travailleurs doit être une opportunité de mobilité pour les citoyens européens, pour le développement de nos entreprises. Or, aujourd'hui, des contournements et des fraudes existent. Elles conduisent à percevoir la directive de 1996 comme source d'exploitation des travailleurs et de concurrence déloyale.

À cette fin, nous saluons l'initiative de la Commission européenne et souscrivons pleinement à la finalité de la proposition de révision. La directive de 1996 est vraiment la base, complétée par une directive de 2014 relative au contrôle de la fraude. C'est en ce sens que j'évoquais les limites de la révision. Ultérieurement, il faudra travailler sur ce sujet de manière plus globale. Mais

compte tenu des contraintes de temps, nous avons pris le parti de nous concentrer sur la révision actuellement proposée.

S'agissant de la base juridique de la directive, celle-ci constitue le fondement de l'interprétation du juge européen, la CJUE, pour en apprécier sa validité. Aujourd'hui, la directive se fonde sur des critères économiques et la liberté de circulation des biens, des personnes et des capitaux. À cette base juridique, nous proposons d'ajouter la politique sociale de l'Union européenne et les droits sociaux des travailleurs. Une telle proposition vise à favoriser un meilleur fonctionnement du marché intérieur ainsi que la protection des travailleurs.

Sur l'encadrement de la durée du détachement, la Commission européenne a proposé dans son projet de révision une durée maximale de vingt-quatre mois, au-delà de laquelle c'est l'intégralité du droit national du pays d'accueil qui s'appliquerait. Nous préconisons de limiter l'application du régime de détachement à une période de douze mois sur une période de référence de vingt-quatre mois. Cette dernière proposition est cruciale, elle vise en effet à inclure dans le calcul les périodes comprises entre deux opérations de détachement. Si un travailleur retourne dans son pays d'origine puis revient dans le pays du détachement, la durée de son détachement initial continue d'être prise en compte dans la durée de référence. Ainsi, nous évitons des cas de fraude ou de contournement de la législation en identifiant les travailleurs se trouvant dans une situation permanente de détachement.

Sur le champ d'application de la directive, la révision porte le souhait d'élargir le champ d'application de la directive de 1996 à tous les secteurs d'activité. Nous soutenons naturellement cette proposition. Concernant le secteur sensible du transport routier international, il est évident qu'il ne doit pas être exclu de la directive. Cependant, un « paquet mobilité », traité par notre collègue Monsieur Damien Pichereau, étant actuellement en négociation, nous soutenons que les spécificités de ce secteur devraient être prises en compte dans un autre texte.

Les modifications suggérées par la Commission européenne concernant la rémunération, le travail intérimaire et la sous-traitance permettent de mieux définir les éléments constitutifs de la rémunération versée au travailleur, notamment grâce à la substitution du terme « rémunération » à ceux de « taux de salaire minimal ». Cela permet d'éviter les pratiques de certains employeurs qui défalquent des charges sur la rémunération des travailleurs, touchant finalement moins que le SMIC. Ce terme de « rémunération » permet d'intégrer les indemnités transport, repas et hébergement, ce qui interdira ce genre de pratiques.

La Direction Générale du Travail nous a expliqué avoir dû contrôler des hébergements indignes. Nous avons donc souhaité intégrer dans le noyau dur de la directive de 1996, en sus des temps de repos, des temps de vacances et des indemnités minimales, l'exigence de conditions dignes d'hébergement. De plus, la

proposition concernant le travail intérimaire vise à assurer pleinement le principe de cette formule désormais célèbre « à travail égal, salaire égal » puisque les mêmes règles seront également applicables aux travailleurs intérimaires. C'était déjà le cas en France avec la loi dite « El Khomri », nous souhaitons que l'ensemble des États membres applique cette règle.

Les dispositions relatives à la sous-traitance participent à la philosophie générale de la révision. Toutefois, la proposition de révision prévoit une simple faculté, et non une obligation, ce qui nous laisse craindre une hétérogénéité des règles entre les États membres, ce qui entraîne la disparité et la distorsion de concurrence. Le caractère facultatif n'est pas une solution adéquate, nous ne la soutenons donc pas.

Enfin, sur la nécessité de renforcer le contrôle et la lutte contre le détachement frauduleux et d'améliorer le cadre de la coopération entre États membres, il y a encore beaucoup de choses à faire. C'est toutefois plutôt le domaine de la directive d'exécution de 2014 et notre champ d'action demeure limité. Nous avons toutefois eu à cœur de faire des propositions en la matière. Le détachement des travailleurs peut constituer une opportunité économique pour nos entreprises, à la condition que les principes établis au niveau européen soient appliqués de manière systématique et unique dans tous les États membres.

À cette fin, nous soutenons la proposition française d'utiliser la plateforme européenne déjà existante de lutte contre le travail non déclaré pour améliorer la coopération administrative entre les États membres. Les autorités françaises se plaignent du délai de réception des informations issues des agences d'autres États membres, au risque que le travailleur détaché soit déjà reparti lorsque l'information est communiquée. Il convient enfin de rendre plus lisibles les obligations applicables aux employeurs, qui ne les connaissent pas toujours. Une telle plateforme pourra trouver un écho vis-à-vis de la proposition récente du Président Jean-Claude Juncker de créer une Autorité européenne du travail. On demande toutefois à la Commission de détailler d'avantage cette proposition.

*L'exposé de la Rapporteuse a été suivi d'un débat.*

**M. Christophe Naegelen.** Je voulais tout d'abord remercier le président Bourlanges et la Rapporteuse Degois pour ce travail long et complexe. Il faut une vraie concertation à l'échelle européenne, car le détachement des travailleurs entraîne une vraie frustration, des craintes et encourage l'euroscpticisme, notamment en France. On avait émis plusieurs idées, comme la carte d'identité ou la clause Molière. J'estime que ce travail devra continuer plus avant dans cette législature. Des évolutions vont avoir lieu au niveau européen. Aujourd'hui, on doit défendre le modèle français et les travailleurs français. La tendance actuelle est de lisser vers le bas, d'où la concurrence déloyale dont parlent les entreprises

françaises. On craint l'image du travailleur polonais en France. Ainsi que le président Bourlanges l'a dit, il faut avoir plus de contrôle pour protéger l'industrie, les travailleurs français, mais aussi pour protéger les travailleurs étrangers qui viennent sur le territoire. Il est important également de faire rentrer le secteur du transport dans le cadre de cette directive, comme j'ai eu l'occasion de le dire devant le groupe de travail.

**M. Jérôme Lambert.** C'est un sujet ancien, que nous avons eu à traiter lors de la précédente législature. Nous avons travaillé sur cette question et déjà fait une proposition de résolution européenne. Je me suis nourri de ces débats, pour apporter au groupe de travail quelques pistes de réflexion. Nous ne faisons pas là un travail normatif, mais nous fixons dans ce projet de résolution un certain nombre d'orientations, nous réaffirmons des principes et nous exprimons des avis. Il nous appartiendra de vérifier, selon la tournure que prendront les choses, qu'au niveau européen les réglementations seront précisées. Le principal problème auquel nous nous heurtons, même en admettant que la réglementation européenne soit bien meilleure que ce qu'elle est aujourd'hui, demeure le contrôle sur le terrain. Les exemples autour de nous, mes chers collègues, ne manquent pas. Ainsi, telle ou telle entreprise fait appel, de manière sans doute peu conforme à la réglementation – encore que cette réglementation soit parfois mal connue – au détachement. Il y aura un gros travail à faire sur la fraude et le contrôle. Je ne suis pas certain que nous parvenions à résoudre cette question en l'état. D'où l'idée que je partage avec quelques collègues, discutée et adoptée pendant la dernière législature, d'une carte qui permette de suivre et de contrôler le parcours des travailleurs détachés. Il y a toujours la question liée des droits des travailleurs, qui demeurent différents. Ces travailleurs sont-ils parfaitement informés de leurs droits, les comprennent-ils et peuvent-ils s'en saisir pour se défendre ?

Une deuxième question se pose. Dans certains secteurs, comme les bâtiments et travaux publics, la sécurité au travail et les règles générales sont-elles comprises et respectées ? Quelles sont les capacités de dialogue au sein d'un chantier entre des travailleurs qui parlent de multiples langues, sans forcément maîtriser le français ? Ce n'est pas la même question que celle des travailleurs immigrés qui sont là depuis des années et comprennent parfaitement le français. D'où notre amendement, pour que la compréhension du français, de la langue du pays dans lequel on travaille soit assurée *a minima*. Il faut s'assurer que les travailleurs comprennent leurs droits et les règles de sécurité en particulier. Ce travail a le mérite de faire avancer les choses, mais nous ne savons pas ce qui sortira des travaux européens du 23 octobre. Nous aurons à en rediscuter, car je crains que nous ne soyons pas au bout de nos débats.

**Mme Danièle Obono.** Je tiens à saluer le travail effectué par mes collègues qui traduit une volonté partagée d'améliorer les conditions de travail des travailleurs européens. Sur le fond, j'estime que la directive de 1996 vise à une mise en concurrence des salariés, que les dispositions qu'elle contient sont attentatoires aux droits des salariés et qu'en conséquence, c'est la nature même de cette directive qui doit être remise en cause. Le projet de révision de la directive

risque de ne pas suffire à corriger cette faute originelle, notamment en ce qui concerne le paiement des cotisations dans le pays d'origine. C'est la raison pour laquelle, je propose un amendement de réécriture globale de la directive qui s'inspire des propositions de la Confédération européenne des syndicats.

Le vote intervenu en commission au Parlement européen n'a pas permis de régler tous les problèmes. La durée du détachement est un point qui reste en débat et le champ consacré aux moyens de contrôle pour lutter contre les fraudes reste trop réduit. La révision de la directive de 1996 soulève la question plus générale de l'harmonisation vers le haut des conditions de travail (période maximale de travail, période minimale de repos, mise à disposition des travailleurs intérimaires, questions en matière de santé-sécurité-hygiène, non discrimination, etc.) et du cheminement vers une convergence européenne dans le domaine social.

**M. Michel Herbillon.** Je souhaite à mon tour féliciter mes collègues pour la qualité de leur travail. J'aimerais savoir si les propositions que nous formulons permettront de mettre en place un contrôle suffisamment efficace pour véritablement lutter contre la fraude. Le groupe de travail a-t-il été en contact avec nos homologues d'autres États membres ? Si oui, pouvez-vous nous dire comment nos propositions sont accueillies ? Comment évaluez-vous les chances d'aboutir à un accord lors des prochains Conseils ?

**M. Ludovic Mendes.** Je me réjouis que, grâce à l'impulsion initiée par le Président de la République, la France réussisse à donner une autre vision de la question du détachement des travailleurs. La révision de la directive permet d'envisager deux avancées majeures : d'une part, une durée de détachement de douze mois au lieu de vingt-quatre et d'autre part, l'application du principe « à travail égal, salaire égal ». Lors de la transposition dans notre droit national, il faudra évidemment veiller à mettre en place un suivi permettant de lutter contre la fraude.

**M. Joaquim Pueyo.** Je pense que l'on doit rester attaché à la mobilité intra-européenne car c'est un élément majeur de la construction européenne. Il faut se rappeler qu'à l'origine, la directive sur les travailleurs détachés a été mise en place pour renforcer la cohésion de l'Union européenne. La révision va dans le bon sens, même si l'on souhaiterait aller plus loin et atteindre une harmonisation fiscale - mais on n'en est loin étant donné les différences entre les États membres - et une forte convergence sociale. Trois points me semblent particulièrement importants. Concernant le contrôle, les moyens alloués seront-ils suffisants pour lutter efficacement contre la fraude ? Concernant le secteur des transports, il faudra veiller à ce que l'existence d'un texte spécifique n'aboutisse pas à l'exclusion de toute une profession des dispositions générales de la directive révisée. Concernant le principe « à travail égal, salaire égal », je me réjouis qu'il soit enfin mis en œuvre. Cela constitue une très grande avancée.

**Mme Carole Grandjean.** La commission du Parlement européen chargée d'examiner la proposition de révision de la directive a adopté cette dernière à une

large majorité (44 voix pour, 8 voix contre). Il faudra suivre les prochaines étapes avec attention. La question du contrôle est effectivement cruciale. J'aimerais avoir quelques précisions sur les 120 000 travailleurs détachés français. Quelles fonctions occupent-ils ? Combien de temps sont-ils détachés ? Quelles conséquences leur détachement entraîne-t-il pour eux ?

**M. Thierry Michels.** Je remercie le groupe de travail pour la qualité de sa réflexion. Concernant la question du contrôle, auquel nous sommes tous attachés, je voudrais témoigner de mon expérience en qualité d'ancien salarié d'une entreprise du Bas-Rhin qui fait appel à des travailleurs détachés. En pratique, un grand nombre de contrôles sont d'ores et déjà mis en œuvre, notamment au sujet de la déclaration préalable. L'administration vérifie de manière très scrupuleuse si les obligations incombant aux entreprises sont respectées et inflige des amendes aux entreprises en infraction. Si le contrôle peut certes être encore renforcé, il convient cependant de se concentrer sur les entreprises susceptibles de frauder – et l'on sait qu'il en existe – et d'améliorer à cet effet la directive d'exécution de 2014.

**M. Bruno Gollnisch.** Je me réjouis que les plus hautes autorités de l'État soient enfin convaincues de la nécessité de réformer cette directive et que la proposition de résolution européenne qui nous est soumise s'attaque à la cause du *dumping* social en substituant aux mots « taux de salaire minimal » le mot « rémunération ». Il serait très utile de savoir dans quels cas les travailleurs détachés sont soumis aux dispositions du pays d'accueil et dans quels cas ils restent soumis aux dispositions du pays d'origine.

**M. Jean Louis Boulranges.** Je voudrais rappeler quelques éléments de contexte. Les facteurs historiques sont ici très importants. La directive de 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, a représenté une avancée lorsqu'elle a été adoptée, mais elle est devenue inadaptée car l'Union européenne a profondément évolué avec l'intégration des pays d'Europe de l'est. Cette directive aurait dû être revue il y a plusieurs années pour répondre aux nouvelles réalités économiques et c'est un peu par « paresse » que nous ne l'avons pas fait au risque de donner du grain à moudre à ceux qui critiquent l'Union européenne, facteur de concurrence déloyale et de *dumping* social selon eux, comme vient de le dire M. Bruno Gollnisch.

Je voudrais souligner que des négociations sont en cours au sein des instances européennes et qu'il faut tenir compte des forces en présence. Je vous appelle donc à la prudence, car si les négociations échouent nous reviendrons au *statu quo* antérieur, c'est-à-dire à l'application de la directive de 1996 qui est totalement inadaptée aujourd'hui, ce point fait consensus. Si nous adoptons des positions trop radicales, comme le propose par exemple notre collègue Danièle Obono, nous fragilisons les chances de trouver un accord acceptable au niveau européen.



Il faut donc se concentrer sur les points essentiels qui représenteront des avancées incontestables à savoir la notion de rémunération qui remplacera la notion de taux de salaire minimal. Ce point est très important, car désormais les salariés détachés seront rémunérés selon les normes fixées par la convention collective pour une qualification équivalente et non simplement en se référant au salaire minimal du pays d'accueil. De plus, les travailleurs détachés bénéficieront des avantages annexes liés à la rémunération prévue dans le pays d'accueil.

Comme je l'ai dit, des négociations délicates sont en cours, c'est pourquoi nous avons été particulièrement prudents dans la formulation de notre résolution sur le point traitant du transport routier international. En effet, pour que les négociations aboutissent au Conseil européen du 23 octobre, il faudra gagner le soutien de l'Espagne pour obtenir une majorité qualifiée et il se trouve que ce pays est très attaché aux spécificités du transport routier. La rédaction proposée soutient donc l'extension du champ d'application de la directive au transport routier tout en indiquant que compte tenu de ses spécificités, un texte particulier devrait ultérieurement préciser les modalités pratiques d'application de cette directive à ce secteur. Une telle rédaction ne devrait pas gêner le Gouvernement dans ses prochaines négociations au Conseil.

Nous avons aussi insisté sur la nécessité de renforcer le contrôle et la lutte contre les détachements frauduleux. À ce titre, nous soutenons les autorités françaises qui ont proposé d'utiliser la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré pour organiser la coopération administrative entre les États membres dans ce domaine, mais nous n'avons pas voulu nous étendre sur les modalités de ce contrôle pour laisser le champ libre à la négociation.

Pour avoir une démarche constructive, nous devons garder à l'esprit que la France n'est pas le « centre du monde » et que les positions françaises ne seront pas forcément acceptées en l'état par les autres États membres. Sur la question de la durée du détachement, rappelons que la directive de 1996 n'en fixe aucune et que la commission européenne propose une durée de vingt-quatre mois, alors que la France souhaite l'encadrer de manière plus restrictive à douze mois. Il faut garder à l'esprit la grande diversité des types de détachement : les ingénieurs français détachés le sont souvent pour des durées plus longues que les ouvriers du bâtiment originaires de pays situés à l'est de l'Union européenne et qui viennent ponctuellement dans les pays de l'ouest de l'Europe pour des missions de courte durée.

Je voudrais aussi faire remarquer à ceux qui voudraient introduire une sorte de « clause Molière » dans la directive - c'est-à-dire imposer à ceux qui viennent travailler en France de maîtriser notre langue - que cette règle pourrait s'avérer fort préjudiciable à certains Français hautement qualifiés à qui on pourrait demander à titre de réciprocité de maîtriser le hongrois ou le polonais.

Pour conclure, je voudrais que nous adoptions un point de vue européen pour nous mettre en situation de faire progresser cette question, c'est-à-dire de

trouver des solutions de compromis sur les points essentiels sans vouloir imposer des solutions trop « franco-françaises ».

**Mme Typhanie Degois, Rapporteure.** Je vais maintenant répondre aux questions qui m'ont été posées sur le projet de directive et sur les travaux de notre groupe de travail.

Pour répondre aux différentes questions relatives aux modalités de contrôle sur les fraudes au détachement, il convient de souligner que le projet de directive ne traite pas des modalités pratiques de contrôles et de sanctions. Cet aspect est traité dans la directive du 15 mai 2014 qui organise notamment les modalités de coopération administrative entre États membres pour être en mesure de détecter des fraudes au détachement. Cette directive d'exécution n'a pas encore fait sentir pleinement ses effets et certains experts, comme ceux de *BusinessEurope*, font valoir qu'il serait prématuré de modifier les procédures de contrôle, alors qu'elles commencent seulement à être mises en œuvre.

Le projet de directive pour lequel nous présentons cette résolution ne traite donc pas de cette question du contrôle. Nous devons rester vigilants sur cette question essentielle pour l'effectivité des droits des travailleurs détachés. Cette question pourrait aussi évoluer avec le projet d'une future Autorité européenne du travail et on pourrait envisager que des équipes de contrôles binationales organisent des visites sur des grands chantiers pour vérifier le respect des procédures de détachement, comme cela s'est déjà produit pour lutter contre le travail illégal.

M. Herbillon m'a interrogé pour savoir si nous avons sollicité les autres parlements nationaux sur ce projet : nous n'avons pas eu le temps de le faire, mais en revanche nous avons rencontré la Confédération européenne des syndicats. Nos interlocuteurs ont insisté sur le consensus existant quant à la nécessité de réformer cette directive et sur l'extension de sa base juridique pour renforcer la protection des salariés détachés. Il faut nuancer l'idée que les pays de l'est de l'Europe sont opposés à la révision car, en réalité, les salariés polonais, par exemple, sont très soucieux de la réforme de la directive, car ils subissent la concurrence des travailleurs ukrainiens détachés.

Quant à la question de savoir si ces négociations vont aboutir, il faut se réjouir du vote très positif de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, qui a adopté un compromis qui reconnaît le principe à « travail égal, salaire égal » avec la notion de rémunération et qui a intégré le transport routier dans le champ d'application de la directive tout en indiquant qu'un texte ultérieur viendrait régler les modalités du détachement pour ce secteur très spécifique. M. Jean Louis Bourlanges vous a déjà expliqué le contexte très particulier du transport routier et il convient d'être très prudent sur ce point pour laisser toutes les chances à un compromis lors du Conseil européen.

Concernant les travailleurs français détachés et pour répondre à Mme Carole Grandjean, ils sont essentiellement hautement qualifiés. Alors que la durée moyenne des détachements est de cinquante-huit jours, il existe des formes de détachement de plus longue durée avec des avenants au contrat de travail, ce qui permet à ces salariés très qualifiés de préserver leurs droits.

Pour répondre aux critiques formulées par M. Bruno Gollnisch sur les risques de dumping social liés au détachement, je voudrais lui rappeler que la directive de 1996 ne contenait que quelques principes comme celui du taux de salaire minimal et de non discrimination. Devant les lacunes de ce texte, le projet de directive dont nous discutons vise justement à éviter le dumping social et la concurrence déloyale en imposant aux employeurs de payer les salariés détachés non pas au smic national mais en référence au niveau de rémunération et d'avantages annexes prévus par les conventions collectives pour la qualification concernée. Les travailleurs détachés auront ainsi des conditions de vie décentes dans le pays d'accueil.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Je remercie la Rapporteure pour ces précisions. Je vous propose de passer à l'examen des amendements.

L'amendement n° 1 est présenté par Mme Danièle Obono. Puis-je considérer que vous l'avez précédemment défendu ?

**Mme Danièle Obono.** Tout à fait.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Quel est l'avis de la Rapporteure ?

**Mme Typhanie Degois, Rapporteure.** Concernant la forme tout d'abord, l'amendement ne respecte pas les conditions applicables aux résolutions européennes. Sur le fond, en revanche, nos positions ne sont pas très éloignées. Elles s'accordent même sur plusieurs points, tels que la limitation de la durée du détachement à 12 mois, l'harmonisation des conditions salariales et des éléments de rémunération, les dispositions en faveur de la non discrimination femmes-hommes, la nécessité de renforcer les contrôles en vue de lutter contre la fraude. Et nous sommes d'accord pour aller plus loin conformément à la loi Macron, afin de garantir que l'entreprise qui détache des travailleurs ne dispose pas d'établissement stable et d'activité régulière dans l'État d'accueil. La réflexion doit être poursuivie sur ce sujet.

Je ne suis toutefois pas favorable à cet amendement.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** En l'état actuel de la négociation, l'alignement de la France sur la position de Mme Obono produirait un rejet complet de la part de nos partenaires et se traduirait donc par le maintien à l'identique de la directive de 1996. Et pour paraphraser Max Weber, le principe de responsabilité nous invite en la matière à nous méfier du principe de conviction.

*La commission rejette l'amendement n° 1.*

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** L'amendement n° 2 est présenté par la Rapporteure.

**Mme Typhanie Degois, Rapporteure.** Cet amendement vise à améliorer la rédaction initiale de la proposition de résolution européenne. Les règles applicables au transport routier étant différentes, il est important de souligner les spécificités des opérations de transport routier international. Dans l'attente du paquet mobilité qui portera sur l'ensemble des questions relatives à ce secteur, il convient de l'inclure dans le champ d'application de la directive.

*La commission adopte l'amendement n° 2.*

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** L'amendement n° 3 est présenté par M. Jérôme Lambert et plusieurs membres du groupe de travail.

**M. Jérôme Lambert.** Il ressort de nos échanges que l'efficacité des contrôles peut poser problème. Des contrôles sont effectués dans les entreprises, mais encore faut-il qu'ils soient efficaces. En effet, les informations sur les salariés détachés, leur parcours, la durée de leur détachement sont parfois difficiles à collecter. Sous la précédente législature, nous avons émis l'idée de demander à l'Union européenne de fournir, par l'intermédiaire de l'autorité européenne du travail qui sera créée, une carte à tout travailleur, contenant des informations sur son parcours, de façon à pouvoir vérifier aisément et en temps réel le respect des règles applicables aux travailleurs mobiles.

Tel est l'objet de notre amendement, qui vise à proposer la création, pour tous les travailleurs européens, d'une carte électronique personnalisée contenant des informations relatives aux conditions de travail et d'emploi de chacun d'entre eux. Il serait sage aujourd'hui de reprendre cet amendement, qui avait été adopté à l'unanimité sous la précédente législature. Il ne s'agit pas de l'ancien monde ! Soyons modernes et reprenons des dispositions qui permettent de répondre à des objectifs que nous partageons tous. Ne pas adopter une telle disposition affaiblirait notre volonté d'améliorer les moyens de contrôle. Si nous pouvons naturellement encore débattre de cette disposition, il serait néanmoins souhaitable de proposer au Gouvernement de défendre cette idée.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Quel est l'avis de la Rapporteure ?

**Mme Typhanie Degois, Rapporteure.** Dans son objectif, il s'agit d'une très bonne idée. Il convient cependant de l'expertiser au regard de la protection des données personnelles car la délivrance d'une telle carte supposerait la création d'un registre. Cette proposition, que nous ne pouvons en réalité approuver en l'état, mérite en tout état de cause d'être étudiée ultérieurement par notre commission.

**M. Jérôme Lambert.** Je vous remercie de l'attention que vous portez à notre amendement. L'adopter en l'état serait au contraire judicieux. Cela permettrait de faire avancer le sujet sans induire pour autant une mise en œuvre

immédiate, qui pourrait en effet soulever des difficultés. Il s'agit bien d'adopter une proposition dont la mise en œuvre devra être retravaillée. Renoncer à avancer sur cette proposition en l'état revient à reculer sur un sujet qui nous tient à cœur.

**M. Christophe Naegelen.** Je partage la position de notre collègue. Il est important que la commission se prononce en faveur de la création d'une telle carte et qu'ainsi soit affirmée la volonté de la France en la matière. Ensuite, il appartiendra à la Commission européenne de se pencher sur les moyens et les conditions de sa mise en place.

Ainsi que l'a souligné la Direction générale du travail au cours des auditions du groupe de travail, il est parfois difficile de contrôler certains travailleurs détachés et de recueillir des informations. La mise en place de la carte des travailleurs permettrait de faciliter les contrôles sans créer une obligation supplémentaire pour les entreprises, puisque l'administration en serait responsable. Il s'agit donc d'une très bonne proposition, que je vous invite à adopter sans délai, quitte à la retravailler ensuite.

**M. Thierry Michels.** Sur le fond, cette proposition est intéressante. Avant de s'engager dans un dispositif précis, il est cependant nécessaire de recenser l'ensemble des dispositifs existants, de se donner le temps de réfléchir en s'appuyant sur un inventaire et de laisser les spécialistes et professionnels concernés, dont c'est le métier, de proposer des solutions. Efforçons-nous d'éviter de rentrer dans les détails.

**M. Ludovic Mendes.** Si l'on peut s'interroger au sujet de l'effectivité des contrôles, je propose néanmoins d'attendre la mise en œuvre en France de la carte dans le secteur du BTP. Il ne faut pas négliger le fait que le système européen n'est pas homogène, qu'il s'agisse des caisses de retraite, des congés payés et qu'une modalité française ne saurait obligatoirement être généralisée au niveau européen. À l'issue des résultats de la mise en œuvre de la carte BTP en France, nous pourrions faire une proposition plus complète au niveau européen.

**M. Jérôme Lambert.** Je regrette que l'on s'achemine vers l'enterrement d'une proposition que notre commission avait examinée et adoptée par le passé. Cela ne semblait alors pas soulever toutes les difficultés que vous mentionnez. Vous avez le droit de revenir en arrière. Mais si l'on veut avancer, nous devons prendre nos responsabilités politiques sans attendre des experts qu'ils fassent des propositions. Il n'appartient pas aux experts, mais bien aux politiques, de faire avancer le monde. Tout en sachant que cet amendement ne réglera pas tous les problèmes du contrôle, le voter permet de demander aux autorités de réfléchir, d'avancer et d'en aplanir les difficultés. Se contenter des dispositifs existants ne suffit pas, car l'on sait pertinemment qu'ils ne sont pas efficaces. Cette amélioration interviendra, de toute façon, dans le futur. Il nous faut donc assumer nos responsabilités et faire progresser les choses par nous-mêmes.

**Mme Sophie Auconie.** Je souscris totalement à vos propos, Monsieur Lambert, ainsi qu'à ceux de Monsieur Naegelen. Ce que l'on reproche à l'Union européenne, c'est son insuffisante ambition, son manque de courage politique, son manque d'engagement sur des dossiers majeurs. Et l'harmonisation fiscale, sociale, la protection des travailleurs détachés ont ainsi manqué d'ambition eu égard aux attentes des citoyens. Telle est la raison pour laquelle il convient d'acter le principe de la carte du travailleur en se donnant des objectifs de moyens et non de résultat.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je me méfie de la tentation d'exprimer une opinion juste par une proposition inadéquate. Nous ne devons pas nous borner à constater notre insatisfaction en renvoyant au lendemain pour un meilleur résultat. Ce n'est pas notre rôle et ce n'est pas conforme à l'image que nous devons donner de nous-mêmes. Notre objectif est au contraire d'indiquer ce qu'il faut faire pour obtenir un fonctionnement satisfaisant. Au vu du considérant du présent amendement, l'inadéquation du contenu de l'amendement est flagrante, car elle peut signifier deux choses totalement différentes. L'une est de rappeler à l'entreprise dans sa négociation avec le travailleur détaché, les éléments de droit positif du contrat opposables en application de la directive qui serait par hypothèse modifiée. Il s'agirait dans ce cas d'un document comportant des informations cochées par l'employeur dont on pourrait vérifier la conformité à la directive. Ces informations relatives au contrat seraient légitimes et bienvenues en effet. L'autre signification, qui n'est pas dans le texte, ressort de vos propos. Implicitement, elle consiste à rétablir le fameux livret que devaient présenter, lors de leurs déplacements, les ouvriers dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et qui a créé beaucoup d'effervescence dans la société française juste avant la révolution de 1848. J'en appelle à la France insoumise à ce sujet. Cette carte qui permettrait ainsi de suivre très précisément les travailleurs reviendrait à créer un fichier de nature très dérogatoire par rapport à l'ensemble des salariés. Et cela soulève un problème fondamental par rapport à l'ensemble des libertés individuelles et au respect des droits fondamentaux.

L'amendement proposé comporte ainsi deux significations très différentes. Pour cette raison, il serait extrêmement aventureux de l'adopter sans en clarifier le contenu au préalable. Un sous-amendement de précision serait le bienvenu. En revanche, lorsque nous suivrons l'exécution de la directive, je serais favorable à une proposition dont la rédaction aurait été améliorée. La nouvelle rédaction du dispositif pourrait ainsi prévoir qu'un document contractuel contient un certain nombre d'informations devant être renseignées par l'entreprise, au moyen de cases à cocher. Ce document serait alors susceptible d'être présenté à tout moment par le travailleur détaché et par l'entreprise. À l'inverse, la rédaction actuelle de l'amendement qui peut laisser sous-entendre la création d'un dossier de suivi des travailleurs les exposerait à un risque de traque de tout autre nature. En l'absence de clarification, personnellement, je ne peux y être favorable et j'invite les membres de mon groupe à ne pas voter en sa faveur.

**M. Jérôme Lambert.** Pour répondre brièvement à M. Bourlanges, je concède que l'on peut certes adopter son point de vue. Je tiens à dire que, pour ma part, je considère davantage le dispositif de l'amendement comme une protection des travailleurs, comme une vérification du respect de ses droits. En effet, aujourd'hui qui peut savoir, en France sur un chantier, si des travailleurs étrangers sont correctement enregistrés, rémunérés et couverts dans leur propre pays ? Il peut arriver que des travailleurs étrangers soient en réalité exploités de manière éhontée sans que cela se puisse savoir. Il ne s'agit donc pas de gêner l'entreprise, mais bel et bien de pouvoir s'assurer que le travailleur exerce sa mission dans le respect de la législation. De même, pour pouvoir fixer une durée maximale au détachement, il sera nécessaire de disposer d'informations sur le temps passé sur place par le travailleur. Nous sommes donc tous d'accord pour fixer une durée maximale, mais comment la contrôler s'il n'y a pas d'instrument ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Votre amendement n'est malheureusement pas rédigé en ce sens.

**M. Jérôme Lambert.** Jean-Louis Bourlanges a sa vision des choses, mais en ce qui me concerne, je les vois autrement. Pour moi, cet amendement vise à la protection du travailleur détaché. Si son pays d'origine informe l'Autorité européenne du travail, on peut penser que ses droits seront mieux respectés. Or, aujourd'hui, personne ne sait si les travailleurs détachés sont correctement déclarés dans leur pays et, en l'absence d'une telle déclaration, ils sont susceptibles d'être exploités.

*La commission rejette l'amendement n° 3.*

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** La commission est saisie de l'amendement n° 4 présenté par M. Jérôme Lambert.

**M. Jérôme Lambert.** Il y a quelques minutes, pour décrédibiliser la nécessité pour un travailleur détaché de parler la langue du pays, le cas a été évoqué de l'ingénieur français recruté par une entreprise hongroise qui, très probablement, ne serait pas capable de parler hongrois. Je vous rappelle qu'aujourd'hui, dans notre pays, comme sans doute dans bien d'autres, pour exercer certaines professions, il est nécessaire de parler la langue. Par exemple dans la santé. On ne peut en effet pas imaginer qu'un médecin ou une infirmière ne comprenne pas ce que dit le patient, ni ne puisse se faire comprendre de lui.

Qu'en est-il de l'ingénieur français en Hongrie ? Il va de soi que celui-ci ne parlant pas le hongrois, tout le monde parlera en anglais, malheureusement, mais peut-être aussi en allemand ou en français. Ces personnes travaillent dans un environnement où elles se font comprendre et sont comprises, peu importe la langue qu'elles parlent.

Or ce problème se pose concrètement sur les chantiers et d'autres endroits où travaillent des dizaines, sinon des centaines de travailleurs détachés effectuant des tâches compliquées, voire dangereuses. C'est pourquoi il est essentiel que ces

derniers comprennent les règles de sécurité, mais également les droits qui sont les leurs. La connaissance de tels droits est de nature à limiter les risques d'exploitation.

**Mme Typhanie Degois, Rapporteuse.** Je ne suis pas favorable à cet amendement pour deux raisons. D'une part, je m'interroge sur ce que signifie « *une maîtrise suffisante de la langue du pays* ». C'est éminemment subjectif et, par conséquent, discriminatoire. D'autre part, un tel amendement irait à l'encontre de la mobilité européenne, alors même que c'est l'objectif que vise le détachement des travailleurs : permettre à tout citoyen européen d'aller travailler dans un autre État membre. Dès lors, il constitue une entrave à la libre prestation de services et à la libre circulation des travailleurs garanties par le droit européen.

**M. Ludovic Mendes.** Cet amendement est incompatible avec un certain nombre de normes juridiques, notamment celles du code pénal et du code du travail, sans oublier la Charte européenne des droits fondamentaux. En outre, je rappelle que les livrets d'accueil et de sécurité comportent des pictogrammes, afin que les règles de sécurité soient comprises de tous, et pas seulement des étrangers. Il ne faut pas oublier en effet que des travailleurs français peuvent ne pas maîtriser suffisamment la langue française. Enfin, comment, avec un tel amendement, traitera-t-on le cas des conseils d'administration qui ont lieu en anglais ?

**Mme Danièle Obono.** Je partage l'inquiétude des auteurs de l'amendement quant à la protection des travailleurs. Je voudrais toutefois rappeler que c'est par l'harmonisation des législations mais aussi par le renforcement de la présence des syndicats dans l'entreprise et du rôle des CHSCT et des moyens de l'Inspection du travail que les travailleurs seront protégés.

**M. Jérôme Lambert.** Je ne suis pas sûr qu'il y ait beaucoup de problèmes de sécurité dans les réunions de conseil d'administration... Quant au renforcement du rôle de l'Inspection du travail, la réalité, c'est que bien souvent, l'Inspecteur n'a face à lui que des travailleurs qui ne parlent pas sa langue.

**M. Jean-Louis Boulanges.** Les objections juridiques soulevées me paraissent très fortes. Je crois que le problème de la langue n'est ni nécessaire ni suffisant. On peut très bien avoir des normes de sécurité parfaitement respectées avec d'autres moyens alors même qu'on ne maîtrise pas la langue.

*L'amendement n° 4 est rejeté.*

La commission adopte la proposition de résolution européenne ainsi modifiée.



## **PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE**

### **Article unique**

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 53, 57 et 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu les articles 151 et 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services,

Vu la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »),

Vu le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, (COM(2016) 128 final),

Considérant qu'au sein du marché intérieur où les libertés d'établissement et de prestation de services sont garanties, le détachement des travailleurs, corollaire de ces libertés et instrument au service de la mobilité européenne peut permettre d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre au sein de l'Union ;

Considérant que les objectifs de l'Union européenne en matière sociale plaident pour un encadrement des modalités de détachement des travailleurs afin de garantir, d'une part, les conditions d'une concurrence loyale et de protéger, d'autre part, les travailleurs détachés ;

Considérant que l'intervention de l'Union européenne sur cette question représentait, en 1996, une avancée notable du point de vue de l'harmonisation des pratiques observées dans chaque État membre et que si les principes posés dans la directive sont toujours d'actualité, le contexte économique, social et juridique a beaucoup évolué et nécessite une mise à jour de la directive de référence ;

Considérant qu'il importe, dans cette perspective, de veiller à maintenir un juste équilibre entre la nécessité de préserver le cadre d'une concurrence libre et non faussée entre les acteurs économiques et celle d'une protection minimale et effective des travailleurs européens effectuant, de manière temporaire, leur activité professionnelle dans un autre État membre que le leur ;

Sur la proposition de révision de la directive introduite par la Commission européenne

Estime que si le détachement des travailleurs est porteur de potentialités économiques, tant pour les entreprises que pour les travailleurs européens, l'utilisation du dispositif à des fins de concurrence déloyale au sein du marché intérieur doit être combattue et le principe de coopération loyale entre les États membres réaffirmé et mis en œuvre ;

Regrette, à cet égard, que l'élargissement de l'Union européenne aux États d'Europe centrale et orientale n'ait pas été accompagné d'une modification de la directive permettant de l'adapter aux nouvelles conditions économiques résultant de cet élargissement ;

Salue, dès lors, l'initiative de la Commission européenne de mars 2016 visant à modifier le cadre applicable au détachement des travailleurs et souscrit à la finalité de la proposition de révision la directive 96/71/CE ;

- Sur la base juridique de la directive

Est favorable à l'extension de la base juridique de la directive afin d'adjoindre aux articles 53 et 62 du TFUE relatifs à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, sur la base desquels a été adoptée la directive de 1996, les articles 151 et 153 relatifs à la politique sociale de l'Union européenne ;

Rappelle que la base juridique d'un acte de l'Union européenne constitue le fondement de l'analyse qu'effectue la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'elle est conduite à se prononcer sur un litige relatif à son application ;

souligne, dans cette perspective, que la dimension sociale introduite par l'extension de cette base juridique est susceptible de favoriser une meilleure conciliation des nécessités du bon fonctionnement du marché intérieur et de la protection des travailleurs ;

- Sur l'encadrement de la durée du détachement

Souscrit à la réaffirmation par la Commission européenne du caractère temporaire du détachement et se félicite de l'introduction d'une durée maximale à l'issue de laquelle le travailleur cesse de relever du régime établi par la directive de 1996 ;

Rappelle toutefois les difficultés d'ordre méthodologique inhérentes à la fixation d'un seuil et souligne la diversité des situations de détachement ainsi que des durées moyennes constatées selon les secteurs et/ou le profil du travailleur ;

Relève que les positions des États membres sur cette question sont très différentes mais considère que la proposition des autorités françaises de fixer la durée maximale du détachement à douze mois mérite, parce qu'elle donne tout son sens au caractère temporaire du détachement, d'être soutenue ;

- Sur le champ d'application de la directive

Soutient la proposition de la Commission européenne d'élargir le champ d'application de la directive de 1996 à tous les secteurs d'activité ;

Reconnaît que, s'il n'y a pas lieu d'exclure du champ d'application de la directive les transports routiers internationaux, les spécificités des conditions d'activité du secteur devraient être prises en compte et les modalités d'application de la directive à ce secteur précisées dans un texte spécifique ;

- Sur les modifications suggérées par la Commission européenne concernant la rémunération, le travail intérimaire et la sous-traitance

Relève le caractère essentiel des propositions introduites concernant la rémunération et se félicite tout particulièrement de la substitution du terme « rémunération » à ceux de « taux de salaire minimal » ainsi que de l'application aux travailleurs détachés des dispositions réglementaires et législatives nationales ou des conventions collectives d'application générale concernant la rémunération ;

Constate avec satisfaction que la proposition permet de mieux définir les éléments constitutifs de la rémunération versée aux travailleurs et de limiter, en raison de son caractère plus large, certaines pratiques consistant en des déductions abusives ;

Invite toutefois les institutions européennes à aller plus loin en portant une attention particulière aux conditions d'hébergement des travailleurs détachés et s'associe, compte tenu des constats révélés par les opérations de contrôle, à la demande d'inclusion, dans le « noyau dur » prévu à l'article 3 de la directive de 1996, d'une référence à des conditions d'hébergement dignes ;

Approuve la proposition introduite par la Commission européenne concernant le travail intérimaire qui permet de donner corps au principe « à travail égal, salaire égal » et de réaffirmer la nécessaire garantie d'une égalité de traitement entre les travailleurs au sein du marché intérieur, condition d'une concurrence loyale entre les entreprises européennes ;

Se félicite des dispositions introduites en matière de sous-traitance mais regrette que la mise en œuvre des obligations suggérées dans la proposition soit laissée à la discrétion des États membres, risquant d'entretenir une distorsion de concurrence entre les entreprises européennes ;

*Sur la nécessité de renforcer le contrôle et la lutte contre les détachements frauduleux et d'améliorer le cadre de la coopération entre États membres*

Considère que le détachement des travailleurs peut constituer une opportunité économique, tant pour les entreprises que pour les travailleurs et qu'il importe que les principes établis au niveau européen soient appliqués de manière systématique et uniforme dans chaque État membre ;

Relève que les principes de la directive 96/71/CE ne sont pas toujours respectés et que les infractions les plus courantes à cette directive concernent ses principes fondamentaux et portent atteinte aux droits garantis aux travailleurs dans son « noyau dur » ;

Souligne que le renforcement du cadre et des moyens de la lutte contre les dérives est une impérieuse nécessité mais observe que les aspects relatifs à la lutte contre la fraude, les contournements et les abus sont précisés dans la directive d'exécution de 2014 et qu'ils ne relèvent donc pas de la directive de 1996 dont la Commission européenne propose la révision ;

Soutient la proposition formulée par les autorités françaises d'utiliser la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré pour améliorer la coopération administrative entre les États membres et rendre plus lisibles les obligations applicables aux employeurs ;

Invite la Commission européenne à préciser, dans les meilleurs délais, la forme, les missions et les principes de fonctionnement qui pourraient être retenus pour la future Autorité européenne du travail, en particulier s'agissant du régime des travailleurs détachés ;

Exprime sa confiance dans les institutions européennes pour qu'elles s'assurent de la complète effectivité de la future directive en respectant, d'une part, les principes de coopération loyale et de non discrimination et, d'autre part, ceux de justice et de protection sociales consacrés dans les traités.



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

18 octobre 2017

---

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE SUR LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS AU SEIN  
DE L'UNION EUROPÉENNE (N° 318)

### AMENDEMENT

N° 1

présenté par  
Mme Danièle Obono

-----

#### ARTICLE UNIQUE

Après le 14<sup>ème</sup> alinéa :

« Sur la proposition de révision de la directive introduite par la Commission européenne »

Rédiger ainsi la proposition de résolution européenne :

« Le détachement des travailleurs est porteur de distorsion de concurrence, incite les acteurs économiques à la fraude et paupérise des pans entiers de notre économie.

À cet égard et pour casser ces dysfonctionnements, nous regrettons que l'Union européenne ne s'engage pas dans un processus d'harmonisation par le haut des conditions de travail et des conditions de protections sociales des travailleurs.

En effet, en matière de conditions de travail, il est nécessaire d'envisager une harmonisation de certains dispositifs dans toute l'Union européenne et de dépasser le traitement au cas par cas, notamment en matière de périodes maximales de travail / périodes minimales de repos / la durée minimale des congés annuels payés ; conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire ; normes en matière de santé, de sécurité et d'hygiène ; mesures protectrices applicables aux conditions de travail des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes ; dispositions en matière de non discrimination.

Concernant les protections sociales afférentes aux travailleurs, il faut impérativement que la cotisation sociale du travailleur ou de la travailleuse détaché-e reste payée dans le pays d'origine et au taux de celui-ci. Dans ces conditions l'effet d'aubaine et de dumping social du contrat de travail détaché est intégralement maintenu au détriment de l'économie locale, des travailleurs autochtones, les comptes de la sécurité sociale.

Enfin, nous regrettons que :

- La directive permette toujours de payer moins et de faire travailler pour un même travail, dans de moins bonnes conditions, un·e travailleur·euse étranger·e.
- La durée de détachement de 2 ans soit beaucoup trop longue.
- Les missions temporaires puissent être réitérées à l’envi.
- Les dérogations prévues laissent la porte ouverte à tous les abus.
- Les moyens de contrôle soient plus que réduits et la proposition ne propose rien en matière de lutte contre les fraudes.

Il n’existe toujours aucun mécanisme d’interdiction de l’emploi de travailleur·euse·s de notre pays sous statut de travailleur·euse détaché·e par des entreprises dont le siège social reste dans un pays étranger.

Nous considérons que les axes suivants doivent nous conduire à aboutir à un dispositif respectueux de nos économies et des travailleuses et travailleurs :

1. Les objectifs de respect des droits des travailleur·euse·s et d’assurer un climat de concurrence équitable doivent être clarifiés.
2. Les syndicats européens doivent être autorisés à aborder et à mettre sous pression de manière égale les entreprises locales et étrangères.
3. Un traitement égal en matière de salaire doit être garanti, par opposition au paiement du salaire minimum.
4. Les différents modèles de relations industrielles doivent être plus clairement respectés.
5. Les autorités publiques doivent être autorisées, via des clauses sociales dans le marché public, à réclamer le respect des conventions collectives applicables.
6. Des mécanismes de contrôle et de mise en œuvre efficaces doivent être mis en place :
  - Nomination d’un·e représentant·e pour assumer les responsabilités de prestataire de services en tant qu’employeur·euse.
  - Notification préalable par les fournisseurs de service du détachement prévu.
  - Obligation de garder et conserver les documents pertinents dans le territoire du pays d’accueil.
  - Lutte contre le faux travail indépendant : l’entité compétente doit recevoir les moyens nécessaires pour vérifier que la·le « travailleur·euse indépendant·e » n’est pas employé·e de manière répétitive et pour une part très importante par le ou la même employeur·euse et qu’il n’existe pas de lien de dépendance entre le·la travailleur·euse indépendant·e et un·e tel·le employeur·euse => application de la présente PPR à la directive d’exécution de 2014.
  - Sanctions efficaces et dissuasives pour protéger les travailleur·euse·s contre les abus.
7. La DDT ne doit couvrir que les situations de détachement réellement temporaire :
  - Introduire la présomption légale que le lieu de travail habituel est l’État membre d’accueil, sauf s’il est établi qu’il est réellement question d’un détachement de travailleur.



- Le détachement devrait être de courte durée. Les travailleur·euse·s détaché·e·s pour une plus longue période doivent être considéré·e·s comme des employé·e·s habituel·le·s de l'État membre d'accueil (la Commission parle d'une limite de deux ans, c'est strictement inacceptable).
  - Assurer qu'un changement de statut de travailleur·euse détaché·e en travailleur·euse habituellement employé·e· dans l'État membre d'accueil ne mène pas à une détérioration des modalités et conditions d'emploi du travailleur·euse.
  - Le détachement doit être justifié dans le cadre d'une véritable prestation de services transnationale (lutter contre les entreprises boîte aux lettres en vérifiant l'existence d'une relation professionnelle habituelle d'au moins trois mois dans l'État membre d'origine et l'existence d'une réelle activité économique).
  - Des critères tant quantitatifs que qualitatifs pour déterminer l'existence d'une réelle situation de détachement (stop aux successions de contrats).
8. L'interprétation très restrictive des dispositions d'ordre public doit être révisée de façon à inclure les objectifs sociaux et la protection des travailleur·euse·s »

## **EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cet amendement vise à une réécriture globale de la proposition de résolution européenne.

*Cet amendement est rejeté.*

## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

18 octobre 2017

---

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE SUR LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS AU SEIN  
DE L'UNION EUROPÉENNE (N° 318)

### AMENDEMENT

N° 2

présenté par  
Mme Typhanie Degois, Rapporteure

-----

### ARTICLE UNIQUE

Rédiger ainsi l'alinéa 27 :

Reconnaît que, s'il n'y a pas lieu d'exclure du champ d'application de la directive les transports routiers, les spécificités des conditions d'activité du transport routier international devraient être prises en compte et les modalités d'application de la directive à ce secteur précisées dans un texte spécifique ;

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement rédactionnel vise à améliorer la rédaction initiale de la proposition de résolution européenne. Les règles applicables au secteur des transports routiers étant différentes selon leur nature, il est important de souligner les spécificités des opérations de transport routier international.

*Cet amendement est adopté.*

## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

18 octobre 2017

---

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE SUR LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS AU SEIN  
DE L'UNION EUROPÉENNE (N° 318)

### AMENDEMENT

N° 3

présenté par

MM. Jérôme Lambert, Christophe Naegelen et Didier Quentin, membres du groupe de  
travail sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne.

-----

### ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 37, insérer le paragraphe suivant :

Considère qu'une carte électronique personnelle contenant des informations relatives  
aux conditions de travail devrait être créée pour tous les travailleurs européens mobiles, afin  
de faciliter le contrôle du respect des réglementations applicables effectué par les autorités  
nationales compétentes ;

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à proposer la création, pour tous les travailleurs européens,  
d'une carte électronique personnalisée contenant des informations relatives aux conditions  
de travail et d'emploi de chaque travailleur. Cette carte permettrait de vérifier, en temps réel  
et de manière simple, le respect des règles applicables aux travailleurs mobiles.

Sous la précédente législature, l'Assemblée nationale avait déjà eu l'occasion de  
formuler, dans une résolution en date du 13 août 2016, une telle demande et avait notamment  
invité la Commission européenne à donner suite à cette proposition.

*Cet amendement est rejeté.*

## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

18 octobre 2017

---

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE SUR LE DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS AU SEIN  
DE L'UNION EUROPÉENNE (N° 318)

### AMENDEMENT

N° 4

présenté par

MM. Jérôme Lambert, Christophe Naegelen et Didier Quentin, membres du groupe de  
travail sur le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne

-----

### ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 37, insérer le paragraphe suivant :

Estime que la sécurité des travailleurs effectuant une activité dans un État différent de leur État d'origine et les impératifs liés à l'effectivité des contrôles mis en œuvre pour s'assurer du respect des réglementations applicables justifient qu'il soit exigé, de la part de ces travailleurs, une maîtrise suffisante de la langue du pays dans lequel ils effectuent, de manière temporaire, une activité.

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Il est indispensable que les conditions de sécurité des travailleurs soient garanties en toutes circonstances. Or, il est apparu, dans certains cas, que le fait de ne pas maîtriser la langue du pays dans lequel la prestation est effectuée pouvait être à l'origine d'une situation de danger.

Des exigences minimales de maîtrise de la langue permettraient, en outre, de faciliter la mise en œuvre effective des contrôles des conditions de travail et d'emploi, notamment dans le cas des travailleurs détachés.

*Cet amendement est rejeté.*

## **PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION**

### **Article unique**

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 53, 57 et 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu les articles 151 et 153 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services,

Vu la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »),

Vu le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, (COM(2016) 128 final),

Considérant qu'au sein du marché intérieur où les libertés d'établissement et de prestation de services sont garanties, le détachement des travailleurs, corollaire de ces libertés et instrument au service de la mobilité européenne peut permettre d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre au sein de l'Union ;

Considérant que les objectifs de l'Union européenne en matière sociale plaident pour un encadrement des modalités de détachement des travailleurs afin

de garantir, d'une part, les conditions d'une concurrence loyale et de protéger, d'autre part, les travailleurs détachés ;

Considérant que l'intervention de l'Union européenne sur cette question représentait, en 1996, une avancée notable du point de vue de l'harmonisation des pratiques observées dans chaque État membre et que si les principes posés dans la directive sont toujours d'actualité, le contexte économique, social et juridique a beaucoup évolué et nécessite une mise à jour de la directive de référence ;

Considérant qu'il importe, dans cette perspective, de veiller à maintenir un juste équilibre entre la nécessité de préserver le cadre d'une concurrence libre et non faussée entre les acteurs économiques et celle d'une protection minimale et effective des travailleurs européens effectuant, de manière temporaire, leur activité professionnelle dans un autre État membre que le leur ;

- Sur la proposition de révision de la directive introduite par la Commission européenne

Estime que si le détachement des travailleurs est porteur de potentialités économiques, tant pour les entreprises que pour les travailleurs européens, l'utilisation du dispositif à des fins de concurrence déloyale au sein du marché intérieur doit être combattue et le principe de coopération loyale entre les États membres réaffirmé et mis en œuvre ;

Regrette, à cet égard, que l'élargissement de l'Union européenne aux États d'Europe centrale et orientale n'ait pas été accompagné d'une modification de la directive permettant de l'adapter aux nouvelles conditions économiques résultant de cet élargissement ;

Salue, dès lors, l'initiative de la Commission européenne de mars 2016 visant à modifier le cadre applicable au détachement des travailleurs et souscrit à la finalité de la proposition de révision la directive 96/71/CE ;

- Sur la base juridique de la directive

Est favorable à l'extension de la base juridique de la directive afin d'adjoindre aux articles 53 et 62 du TFUE relatifs à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, sur la base desquels a été adoptée la directive de 1996, les articles 151 et 153 relatifs à la politique sociale de l'Union européenne ;

Rappelle que la base juridique d'un acte de l'Union européenne constitue le fondement de l'analyse qu'effectue la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'elle est conduite à se prononcer sur un litige relatif à son application ; souligne, dans cette perspective, que la dimension sociale introduite par l'extension de cette base juridique est susceptible de favoriser une meilleure conciliation des nécessités du bon fonctionnement du marché intérieur et de la protection des travailleurs ;

- Sur l'encadrement de la durée du détachement

Souscrit à la réaffirmation par la Commission européenne du caractère temporaire du détachement et se félicite de l'introduction d'une durée maximale à l'issue de laquelle le travailleur cesse de relever du régime établi par la directive de 1996 ;

Rappelle toutefois les difficultés d'ordre méthodologique inhérentes à la fixation d'un seuil et souligne la diversité des situations de détachement ainsi que des durées moyennes constatées selon les secteurs et/ou le profil du travailleur ;

Relève que les positions des États membres sur cette question sont très différentes mais considère que la proposition des autorités françaises de fixer la durée maximale du détachement à douze mois mérite, parce qu'elle donne tout son sens au caractère temporaire du détachement, d'être soutenue ;

- Sur le champ d'application de la directive

Soutient la proposition de la Commission européenne d'élargir le champ d'application de la directive de 1996 à tous les secteurs d'activité ;

Reconnaît que, s'il n'y a pas lieu d'exclure du champ d'application de la directive les transports routiers, les spécificités des conditions d'activité du transport routier international devraient être prises en compte et les modalités d'application de la directive à ce secteur précisées dans un texte spécifique ;

- Sur les modifications suggérées par la Commission européenne concernant la rémunération, le travail intérimaire et la sous-traitance

Relève le caractère essentiel des propositions introduites concernant la rémunération et se félicite tout particulièrement de la substitution du terme « rémunération » à ceux de « taux de salaire minimal » ainsi que de l'application aux travailleurs détachés des dispositions réglementaires et législatives nationales ou des conventions collectives d'application générale concernant la rémunération ;

Constate avec satisfaction que la proposition permet de mieux définir les éléments constitutifs de la rémunération versée aux travailleurs et de limiter, en raison de son caractère plus large, certaines pratiques consistant en des déductions abusives ;

Invite toutefois les institutions européennes à aller plus loin en portant une attention particulière aux conditions d'hébergement des travailleurs détachés et s'associe, compte tenu des constats révélés par les opérations de contrôle, à la demande d'inclusion, dans le « noyau dur » prévu à l'article 3 de la directive de 1996, d'une référence à des conditions d'hébergement dignes ;

Approuve la proposition introduite par la Commission européenne concernant le travail intérimaire qui permet de donner corps au principe « à travail

égal, salaire égal » et de réaffirmer la nécessaire garantie d'une égalité de traitement entre les travailleurs au sein du marché intérieur, condition d'une concurrence loyale entre les entreprises européennes ;

Se félicite des dispositions introduites en matière de sous-traitance mais regrette que la mise en œuvre des obligations suggérées dans la proposition soit laissée à la discrétion des États membres, risquant d'entretenir une distorsion de concurrence entre les entreprises européennes ;

- Sur la nécessité de renforcer le contrôle et la lutte contre les détachements frauduleux et d'améliorer le cadre de la coopération entre États membres

Considère que le détachement des travailleurs peut constituer une opportunité économique, tant pour les entreprises que pour les travailleurs et qu'il importe que les principes établis au niveau européen soient appliqués de manière systématique et uniforme dans chaque État membre ;

Relève que les principes de la directive 96/71/CE ne sont pas toujours respectés et que les infractions les plus courantes à cette directive concernent ses principes fondamentaux et portent atteinte aux droits garantis aux travailleurs dans son « noyau dur » ;

Souligne que le renforcement du cadre et des moyens de la lutte contre les dérives est une impérieuse nécessité mais observe que les aspects relatifs à la lutte contre la fraude, les contournements et les abus sont précisés dans la directive d'exécution de 2014 et qu'ils ne relèvent donc pas de la directive de 1996 dont la Commission européenne propose la révision ;

Soutient la proposition formulée par les autorités françaises d'utiliser la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré pour améliorer la coopération administrative entre les États membres et rendre plus lisibles les obligations applicables aux employeurs ;

Invite la Commission européenne à préciser, dans les meilleurs délais, la forme, les missions et les principes de fonctionnement qui pourraient être retenus pour la future Autorité européenne du travail, en particulier s'agissant du régime des travailleurs détachés ;

Exprime sa confiance dans les institutions européennes pour qu'elles s'assurent de la complète effectivité de la future directive en respectant, d'une part, les principes de coopération loyale et de non discrimination et, d'autre part, ceux de justice et de protection sociales consacrés dans les traités.



## **ANNEXES**



## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

### À Paris :

- M. Laurent Vilboeuf, directeur général adjoint, Direction générale du Travail.
- M. François Roux, Délégué général du Prism'Emploi.
- M. François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA).
- Mme Sophie Robin-Olivier, professeure de droit à l'École de droit de la Sorbonne.
- M. Jean Grosset, rapporteur du CESE, Auteur de l'avis sur les travailleurs détachés de septembre 2015.
- Mme Élisabeth Morin-Chartier, membre du Parlement européen et Rapporteuse de la révision de la directive de 1996 pour la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen.

### À Bruxelles :

- M. Piet Van Nuffel, membre du cabinet de la Commissaire Thyssen, chargée de l'emploi, des affaires sociales, des compétences et de la mobilité des travailleurs.
- M. Michel Servoz, directeur général de la « Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion » de la Commission européenne.
- M. Pierre Sellal, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.
- Mme Mireille Jarry, conseillère « emploi, politique sociale et santé ».
- Mme Séverine Picard, conseillère juridique au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES).
- Mme Thérèse de Liedekerke, directrice générale adjointe de *BusinessEurope*.
- M. Maxime Cerruti, directeur chargé des affaires sociales de *BusinessEurope*.
- Mme Magdalena Bober, conseillère chargée des affaires sociales de *BusinessEurope*.
- Mme Dorthe Andersen et M. Janusz Pietkiewicz, membres du groupe des employeurs du Conseil économique et social européen.

## ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTION DES GROUPES POLITIQUES

*Contribution du groupe La France Insoumise*

Chèr·e·s collègues,

Je vous prie de trouver ci-dessous les observations que je souhaite formuler sur la proposition de résolution sur le détachement de travailleur·euse·s au sein de l'Union européenne.

En effet, à mon sens, cette directive n'apporte pas de correctifs immédiats aux importants problèmes que pose la directive de 1996, qui ne pourront être résolus que si l'on infléchit très nettement la politique européenne en la matière. Je me permets de vous faire parvenir des axes qui, je le crois, pourraient apporter des correctifs pertinents.

Veuillez recevoir l'expression de mes plus sincères salutations,

Danièle Obono

**La directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs (DDT) pose de très graves problèmes qui ne sont pas corrigés par la proposition de résolution que vous nous proposez d'adopter.**

- La cotisation sociale du travailleur ou de la travailleuse détaché·e reste payée dans le pays d'origine et au taux de celui-ci. Dans ces conditions l'effet d'aubaine et de dumping social du contrat de travail détaché est intégralement maintenu au détriment de l'économie locale, des travailleurs autochtones, les comptes de la sécurité sociale.
- La directive permet toujours de payer moins et de faire travailler pour un même travail, dans de moins bonnes conditions, un·e travailleur·euse étranger·e.
- La durée de détachement de 2 ans est beaucoup trop longue.
- Les missions temporaires peuvent être réitérées à l'envie.
- Les dérogations prévues laissent la porte ouverte à tous les abus.
- Les moyens de contrôle sont plus que réduits et la proposition ne propose rien en matière de lutte contre les fraudes.
- Il n'existe toujours aucun mécanisme d'interdiction de l'emploi de travailleur·euse·s de notre pays sous statut de travailleur·euse détaché·e par des entreprises dont le siège social reste dans un pays étranger.

Des conditions de travail communes minimales doivent être garanties pour permettre une harmonisation vers le haut. Il est nécessaire d'envisager une harmonisation de certains dispositifs dans toute l'Union européenne et de dépasser le traitement au cas par cas, notamment en matière de :

- périodes maximales de travail / périodes minimales de repos / la durée minimale des congés annuels payés ;
- conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire ;
- normes en matière de santé, de sécurité et d'hygiène ;
- mesures protectrices applicables aux conditions de travail des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes ;
- dispositions en matière de non discrimination.

Nous considérons que la seule véritable mesure qui permettrait d'éviter du dumping social serait d'abord l'abolition d'un statut de travailleur-euse-s détaché-e qui n'est d'aucune utilité productive particulière. Ensuite d'organiser une harmonisation par le haut du taux de salaire minimum (y compris les majorations prévues pour les heures supplémentaires) fusse dans un délai précédé d'une période de convergence comme ce fut le cas pour les critères de convergences financières avant le passage à l'Euro.

### **Des axes pour la révision de la directive**

Inspirés des propositions de la confédération européenne des syndicats (CES)

1. Les objectifs de respect des droits des travailleur-euse-s et d'assurer un climat de concurrence équitable doivent être clarifiés
2. Les syndicats européens doivent être autorisés à aborder et à mettre sous pression de manière égale les entreprises locales et étrangères
3. **Un traitement égal en matière de salaire doit être garanti, par opposition au paiement du salaire minimum**
4. Les différents modèles de relations industrielles doivent être plus clairement respectés
5. **Les autorités publiques doivent être autorisées, via des clauses sociales dans le marché public, à réclamer le respect des conventions collectives applicables**
6. **Des mécanismes de contrôle et de mise en œuvre efficaces doivent être mis en place**
  - Nomination d'un-e représentant-e pour assumer les responsabilités de prestataire de services en tant qu'employeur-euse
  - Notification préalable par les fournisseurs de service du détachement prévu
  - Obligation de garder et conserver les documents pertinents dans le territoire du pays d'accueil
  - Lutte contre le faux travail indépendant : l'entité compétente doit recevoir les moyens nécessaires pour vérifier que la-le « travailleur-euse indépendant-e » n'est pas employé-e de manière répétitive et pour une part très importante par le ou la même employeur-euse et qu'il n'existe pas de lien de dépendance entre le-la travailleur-euse indépendant-e et un-e tel-le employeur-euse => application de la présente PPR à la directive d'exécution de 2014.
  - Sanctions efficaces et dissuasives pour protéger les travailleur-euse-s contre les abus
7. La DDT ne doit **couvrir que les situations de détachement réellement temporaire**
  - Introduire la présomption légale que le lieu de travail habituel est l'État membre d'accueil, sauf s'il est établi qu'il est réellement question d'un détachement de travailleur.
  - Le détachement devrait être de courte durée. Les travailleur-euse-s détaché-e-s pour une plus longue période doivent être considéré-e-s comme des employé-e-s habituel-le-s de l'État membre d'accueil (la Commission parle d'une limite de deux ans, c'est strictement inacceptable).
  - Assurer qu'un changement de statut de travailleur-euse détaché-e en travailleur-euse habituellement employé-e- dans l'État membre d'accueil ne mène pas à une détérioration des modalités et conditions d'emploi du travailleur-euse.
  - Le détachement doit être justifié dans le cadre d'une véritable prestation de services transnationale (lutter contre les entreprises boîte aux lettres en vérifiant l'existence d'une relation professionnelle habituelle d'au moins trois mois dans l'État membre d'origine et l'existence d'une réelle activité économique)

- Des critères tant quantitatifs que qualitatifs pour déterminer l'existence d'une réelle situation de détachement (stop aux successions de contrats)

8. L'interprétation très restrictive des dispositions d'ordre public doit être révisée de façon à **inclure les objectifs sociaux et la protection des travailleur·euse·s**

9. Dans la proposition du 8 mars 2016 de Marianne Thyssen, la commissaire européenne en charge du Travail et des Affaires sociales, les cotisations sociales appliquées restent celles du pays d'origine. Ce qui aboutit à un effet de dumping particulièrement défavorable aux entrepreneurs nationaux et menace l'équilibre économique européen.

La version que vous nous présentez aujourd'hui ne permet toujours pas d'améliorer cette situation. C'est pourquoi je me permets de vous envoyer ce document, qui je l'espère enrichira nos échanges.