



**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 11 juin 2012 (18.06)  
(OR. en)**

**10571/12**

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2012/0061(COD)  
2012/0064 (APP)**

---

**SIC 460  
MI 387  
COMPET 356  
CODEC 1477**

## **RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX**

---

de la: présidence

au: Comité des représentants permanents/Conseil (EPSCO)

---

n° prop. Cion: 8040/12 + COR 1 - COM(2012) 131 final  
8042/12 - COM(2012) 130 final.

---

Objet: Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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  
Proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services  
- Rapport sur l'état d'avancement des travaux

---

### **I. INTRODUCTION**

1. Le 21 mars 2012, la Commission a présenté les propositions visées en objet: la première a trait à l'exécution de la directive 96/71/CE<sup>1</sup> concernant le détachement de travailleurs (proposition de "directive d'exécution"); la deuxième concerne l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (également connue sous le nom de règlement Monti II). Ces propositions font partie des douze propositions prioritaires qui figurent dans l'Acte pour le marché unique.

---

<sup>1</sup> JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

2. La proposition de directive d'exécution est destinée à clarifier et à améliorer la mise en œuvre, l'application et l'exécution de la directive 96/71/CE dans la pratique. En particulier, la proposition vise à:
- fixer des normes plus ambitieuses en ce qui concerne les informations à diffuser aux travailleurs et aux entreprises au sujet de leurs droits et obligations;
  - établir des règles plus claires en matière de coopération entre les autorités nationales responsables du détachement de travailleurs;
  - clarifier les éléments constitutifs de la notion de détachement;
  - apporter des précisions au sujet des possibilités d'appliquer des mesures de contrôle nationales et définir les compétences et les responsabilités pour les inspections nationales;
  - améliorer l'application des droits, y compris le traitement des plaintes et introduire un système limité de responsabilité solidaire au niveau de l'UE;
  - faciliter l'exécution transfrontalière des amendes et sanctions administratives imposées en cas de non-respect de la directive sur le détachement de travailleurs en introduisant un système d'assistance et de reconnaissance mutuelles.
3. La proposition de règlement Monti II confirme le droit fondamental à la négociation collective et celui de mener des actions collectives, y compris le droit de grève, et des libertés économiques de même importance. Elle établit les principes généraux applicables en ce qui concerne l'exercice du droit de grève dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. Elle instaure également un nouveau mécanisme d'alerte pour les conflits du travail transfrontaliers.

4. La proposition de directive d'exécution est fondée sur l'article 53, paragraphe 1, et l'article 62 du TFUE, qui sont identiques à ceux sur lesquels se fonde la directive 96/71/CE et permettent l'adoption de directives conformément à la procédure législative ordinaire.
5. La proposition relative au règlement Monti II est fondée sur l'article 352 du TFUE, qui requiert l'unanimité et l'approbation du Parlement européen. Cet article dispose également que, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article 5, paragraphe 3, du TUE, la Commission attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur cet article.
6. Le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions n'ont pas encore rendu leur avis sur la proposition relative à la directive d'exécution.
7. Des débats de fond ont eu lieu au sein du groupe "Questions sociales" concernant les principales questions soulevées par la proposition relative à la directive d'exécution, sur la base de notes et de propositions d'orientation présentées par la présidence, ainsi que de contributions fournies par un certain nombre de délégations.
8. Toutes les délégations maintiennent des réserves générales d'examen sur les deux propositions et un certain nombre d'entre elles les maintiennent sur certains articles. Les délégations DK, FR, IE, MT, SI et UK ont émis des réserves d'examen parlementaire, et HU et SE ont formulé des réserve d'examen linguistiques.

## II. PROPOSITION DE DIRECTIVE D'EXÉCUTION: PRINCIPALES QUESTIONS EN SUSPENS

### 9. Article 3 (Prévention des abus et contournements)

#### a) Proposition de la Commission

Aux termes de la définition énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 96/71/CE, à lire en liaison avec l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1) et 3), on entend par "*travailleur détaché*" tout travailleur qui, *pendant une période limitée*, exécute son travail sur le territoire d'un État membre *autre que l'État sur le territoire duquel il travaille habituellement*.

Un travailleur est réputé détaché au regard de sa situation de fait et des circonstances dans lesquelles il est censé accomplir ses activités, notamment:

- le caractère temporaire des activités à réaliser;
- l'existence d'une relation de travail directe entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant toute la durée du détachement;
- le pays dans lequel le travailleur travaille habituellement,
- l'existence d'un lien réel entre l'employeur et le pays d'origine du travailleur.

Toutefois, la directive 96/71/CE ne précise pas la façon de déterminer si l'employeur est établi dans un État membre, ni sur quels critères plus spécifiques il convient de se fonder pour établir le caractère temporaire de la tâche confiée au travailleur détaché de l'État membre dans lequel celui-ci travaille habituellement.

Pour éviter tout contournement des règles et lutter contre les abus dans l'application de la directive 96/71/CE, l'article 3 contient une liste indicative et non exhaustive de critères qualitatifs caractéristiques à la fois de la nature temporaire inhérente à la notion de détachement ainsi que de l'existence d'un lien réel entre l'employeur et l'État membre depuis lequel le détachement est effectué.

**b) Positions des délégations**

La plupart des délégations se sont déclarées favorables à une liste indicative et non exhaustive de critères permettant de tenir compte des particularités nationales, alors qu'un petit nombre d'entre elles se sont prononcées en faveur d'une liste exhaustive, par crainte qu'une liste non exhaustive puisse donner lieu à des demandes d'information disproportionnées.

Un certain nombre de délégations estiment que la liste est suffisante, alors que d'autres mettent l'accent sur la nécessité de préciser davantage certains critères et/ou sur la nécessité de coordonner les critères avec ceux qui sont appliqués dans le domaine de la sécurité sociale.

Si quelques délégations craignent que les dispositions ne soient source d'insécurité juridique, d'autres ont émis des doutes quant au fait que l'article 3 puisse contribuer à prévenir les abus et ont souligné qu'il importait de renforcer les contrôles.

Certaines délégations estiment que l'article 3 n'est pas clair en ce qui concerne les conséquences du non-respect des critères et qu'il crée une insécurité juridique pour les travailleurs qui, par définition, n'entrent pas dans le champ d'application de la définition du détachement. Il a également été souligné que, vu qu'il est lié à l'article 6, l'article 3 pourrait entraîner une charge supplémentaire pour les services d'inspection. Tout en admettant qu'il pourrait être nécessaire d'apporter des précisions à cet égard, plusieurs autres délégations et Cion ont néanmoins fait valoir que toute solution éventuelle devrait être conforme au règlement (CE) n° 593/2008 du Conseil sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I)<sup>2</sup>. Cion a proposé, à titre de solution éventuelle, d'ajouter un considérant afin de préciser qu'en cas de non-respect des critères, la législation nationale est d'application sans préjudice des obligations applicables en vertu de l'acquis de l'Union.

Cion souligne que cet article doit être lu en liaison avec les articles 6, 7, 10 et 11. À son avis, conjuguée aux critères permettant d'apprécier la réalité de l'établissement du prestataire de services dans un État membre donné, cette description indicative, plus claire et plus facile à appliquer, des éléments constitutifs de la notion de détachement pour la prestation de services est essentielle pour éviter l'application de la directive 96/71/CE dans des situations qui ne sont pas de véritables détachements au sens de la directive. La liste clarifiera les choses non seulement pour les autorités publiques mais également pour les prestataires de services et les travailleurs détachés et ne devrait pas être limitative, étant donné qu'il serait impossible d'y inclure toutes les situations envisageables.

---

<sup>2</sup> JO L 177 du 4.7.2008, p. 6.

10. **Article 5 (Un meilleur accès à l'information)**

a) Proposition de la Commission

L'accès préalable à des informations sur les conditions de travail et d'emploi applicables dans le pays d'accueil est une condition nécessaire pour que les parties intéressées puissent fournir des services conformément aux dispositions la directive 96/71/CE. L'article 5 contient donc plusieurs mesures importantes plus détaillées, destinées à assurer que des informations sur les conditions de travail et d'emploi applicables, y compris celles qui sont fixées par des conventions collectives (paragraphe 4), soient facilement et généralement accessibles.

b) Positions des délégations

Si la plupart des délégations accueillent favorablement cet article, des questions ont été posées quant au nombre de langues dans lesquelles il conviendrait de traduire les informations qui doivent être fournies aux travailleurs et aux prestataires de services en vertu de l'article 5, paragraphe 2, point c).

Une grande majorité de délégations, ainsi que Cion, sont d'accord avec la solution proposée par la présidence, qui suggère de préciser qu'une traduction devrait être disponible dans les langues principales. Un grand nombre de ces délégations sont d'avis qu'il conviendrait de laisser le choix à l'État membre d'accueil, qui tiendra compte du pays d'origine des travailleurs détachés.

Quelques délégations estiment qu'il serait difficile d'imposer aux partenaires sociaux les obligations prévues au quatrième paragraphe ou font part de leurs préoccupations en ce qui concerne l'incidence éventuelle de ces dispositions sur leurs systèmes nationaux.

En ce qui concerne l'article 5, paragraphe 4, Cion a souligné qu'il importait d'y inclure les conventions collectives assurant une meilleure protection. Tout en respectant l'autonomie des partenaires sociaux, il convient de noter qu'il serait dans leur intérêt de fournir les informations d'une manière transparente et accessible, afin d'éviter le risque que les conventions collectives ne soient pas appliquées dans la pratique.

11. **Articles 6 et 7 (Assistance mutuelle et Rôle de l'État membre d'établissement)**

a) Proposition de la Commission

L'article 6 établit les principes généraux, règles et procédures nécessaires pour une coopération administrative efficace et l'article 7 traite du rôle de l'État membre depuis lequel le détachement est effectué.

b) Positions des délégations

Un grand nombre de délégations estiment que les délais fixés à l'article 6, paragraphe 5, sont trop courts.

La plupart des délégations soutiennent la proposition de compromis de la présidence visant à introduire trois catégories différentes de délais :

- un délai très court pour les demandes très urgentes ayant trait à la preuve d'établissement et auxquelles il est possible de répondre par des moyens simples, par exemple en consultant le registre des sociétés ou en vérifiant un numéro de TVA;
- un délai pour les autres demandes qui ne requièrent pas un contrôle sur place;
- un délai plus long pour les autres demandes qui requièrent un contrôle sur place.



Toutefois, les opinions divergent encore en ce qui concerne les délais précis qui devraient s'appliquer aux différentes situations. Certaines délégations sont favorables à l'application des délais qui sont fixés dans la proposition de la Commission, alors que quelques autres estiment qu'il serait préférable de ne pas fixer de délais et d'utiliser des formules du type "dans les plus brefs délais" comme c'est le cas dans la directive 2006/123/CE (la directive "services")<sup>3</sup>

Un certain nombre de délégations souhaitent que les délais soient exprimés en nombre de jours ouvrables.

Cion a souligné qu'il importait d'avoir des délais ambitieux et estime que les termes "dans les plus brefs délais" qui figurent dans le texte actuel concernant les délais en liaison avec l'article 6, paragraphe 4, devraient déjà donner une marge de manœuvre suffisante pour permettre de tenir compte de la complexité des demandes et des inspections qui s'imposent. Cion a indiqué qu'elle pouvait accepter le principe de l'instauration de délais différenciés proposé par la présidence et a clairement précisé qu'elle ne souhaitait pas que l'on s'abstienne d'établir des délais précis.

Quelques délégations ont estimé qu'il était nécessaire d'apporter des éclaircissements concernant le type de registres visés à l'article 6, paragraphe 6.

Quelques délégations la craignent que l'article 6 puisse être utilisé pour formuler des demandes qui ne sont pas directement liées à l'exécution de la directive 96/71/CE.

Quelques délégations ont fait part des préoccupations que leur inspire le traitement des données à caractère personnel. Cion souligne que les dispositions sont parfaitement conformes aux règles applicables en matière de protection des données à caractère personnel, comme cela est exposé dans le considérant n° 13 ainsi que dans le texte du règlement IMI, qui vient d'être approuvé.

---

<sup>3</sup> JO L 376 du 27.12.2006, p. 36.

Pour ce qui concerne l'article 7, un certain nombre de délégations estiment qu'il conviendrait de préciser davantage les compétences respectives de l'État membre d'accueil et de l'État membre d'établissement, y compris la corrélation qui existe entre ces dispositions et les dispositions relatives aux mesures de contrôle et aux inspections nationales (articles 9 et 10).

Cion souligne qu'il est clairement précisé à l'article 7 que l'État membre responsable n'est pas seulement l'État membre d'accueil mais est également l'État membre d'établissement. Même si la plus grande partie des vérifications et contrôles devrait en principe être effectuée par les autorités de l'État membre d'accueil, certains éléments importants devraient de préférence être soumis au contrôle de l'État membre d'établissement (par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer si une entreprise est réellement établie dans cet État).

Un certain nombre de délégations soutiennent une proposition de texte de compromis de la présidence concernant l'article 7, paragraphe 4, qui figure dans le document 10487/12, afin de faire ressortir clairement que la disposition s'inscrit dans le cadre de la coopération administrative évoquée à l'article 6 et est sans préjudice des droits et obligations des autorités des États membres d'accueil.

Quelques délégations continuent d'insister sur la nécessité d'assurer la cohérence entre les articles 6 et 7.

## 12. **Article 9 (Mesures de contrôle nationales)**

### a) Proposition de la Commission

Afin de permettre la bonne application des règles de fond relatives aux conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés et d'en contrôler le respect, l'article 9 comporte une liste exhaustive des mesures de contrôle ou des formalités administratives dont peuvent faire l'objet les entreprises qui détachent des travailleurs pour la prestation de services.

b) Positions des délégations

Un certain nombre de délégations constatent avec satisfaction que l'article 9 contient une liste exhaustive des mesures de contrôle autorisées, afin de garantir la sécurité juridique, alors qu'un groupe d'autres délégations sont favorables à une liste non exhaustive, estimant que la liste telle qu'elle se présente actuellement résulte d'une interprétation trop restrictive de la jurisprudence de la Cour de justice européenne.

Certaines des délégations qui sont favorables à une liste exhaustive ont indiqué qu'elles étaient en mesure de soutenir une modification du libellé de l'article 9 afin de prévoir plus de souplesse en la matière.

Certaines délégations estiment que la liste devrait également contenir des documents relatifs à la santé et à la sécurité au travail et devrait indiquer le nom d'une personne à contacter pour les autorités compétentes.

Cion a indiqué que l'article 9 énonçait les mesures de contrôle les plus importantes et que le considérant n° 16 reflétait les obligations découlant du droit européen en vigueur, tel qu'il est interprété par la Cour de justice de l'Union européenne.

13. **Article 12 (Sous-traitance — Responsabilité solidaire)**

a) Proposition de la Commission

L'article 12 prévoit des dispositions spécifiques concernant les obligations et la responsabilité (solidaire) des sous-traitants à l'égard du respect, de la part de sous-traitants directs, des salaires minima des travailleurs détachés dans le secteur de la construction. Les États membres qui le souhaitent peuvent introduire ou conserver des systèmes de responsabilité solidaire ou de responsabilité de la chaîne plus stricts et les étendre à d'autres secteurs.

b) Positions des délégations

Un certain nombre de délégations se sont montrées favorables aux dispositions ou sont d'accord avec le principe de la responsabilité solidaire, sous réserve de discussions ultérieures. Certaines de ces délégations estiment que ces dispositions ne devraient pas se limiter aux activités du secteur de la construction, mais que leur application devrait s'étendre à tous les secteurs.

Un certain nombre de délégations ont une réaction favorable en ce qui concerne la notion de "diligence voulue" qui figure à l'article 12, paragraphe 2, d'autres délégations ayant émis des doutes à ce sujet. Dans le document 9438/12, la présidence a fait observer que, dans leur grande majorité, les détachements ont lieu vers des pays qui ont déjà mis en place un système de responsabilité solidaire, et a demandé si les autorités publiques pourraient jouer un rôle en matière de diligence voulue.

Un certain nombre de délégations - d'autre part - ont contesté ces dispositions, estimant qu'elles pouvaient engendrer des obstacles à la libre prestation des services et à la libre circulation. Une délégation a en outre fait part de ses préoccupations en ce qui concerne l'analyse d'impact qui a été examinée lors d'une réunion du groupe, en particulier en ce qui concerne l'incidence financière effective de la proposition et les conséquences qui pourraient découler, pour le marché unique, de l'introduction de règles différentes pour les entreprises qui emploient des travailleurs détachés et celles qui emploient des travailleurs nationaux, ce qui, à son avis, aurait des conséquences néfastes pour les PME et les nouvelles entreprises, principalement. Cette question a été spécifiquement traitée lors d'une réunion du groupe.

Cion a souligné l'importance que cet article revêt pour la protection des droits des travailleurs et a attiré l'attention sur les éléments de l'évaluation relatifs aux coûts et avantages administratifs figurant dans les documents d'accompagnement joints à la proposition et dans l'exposé des motifs.

14. **Chapitre VI (Exécution transfrontalière d'amendes et de sanctions administratives)**

a) **Proposition de la Commission**

Le chapitre VI (articles 13 à 16) instaure un système pour l'exécution transfrontalière des amendes et sanctions administratives qui s'inspire du système de recouvrement des créances de sécurité sociale établi par le règlement n° 987/2009<sup>4</sup> fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et du système de recouvrement des créances fiscales prévu par la directive 2010/24/UE<sup>5</sup> concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures. Les autorités compétentes utiliseront le système IMI pour assurer la coopération et l'assistance mutuelle nécessaires.

b) **Positions des délégations**

Alors qu'un certain nombre de délégations ont fait part de leur intérêt pour ce chapitre et ont indiqué des éléments qui devraient encore faire l'objet de discussions à des fins de clarification, le texte doit, dans son ensemble, en raison de sa complexité, encore être examiné en détail, avec la participation d'experts dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

**III. PROPOSITION RELATIVE À UN RÈGLEMENT "MONTI II"**

De nombreuses délégations ont émis des réserves quant à la valeur ajoutée de cette proposition ou ont exprimé des doutes en ce qui concerne son contenu.

Certaines délégations ont souligné l'importance que revêtent les positions des partenaires sociaux, vu qu'il s'agit d'une question sensible.

---

<sup>4</sup> JO L 284 du 30.10.2009, p. 1.

<sup>5</sup> JO L 84 du 31.3.2010, p. 1.

Cion a déclaré que la proposition ne prévoit pas l'obligation d'introduire des mécanismes de règlement de conflits pour les États membres qui n'en ont pas. Toutefois, pour les États membres qui disposent de tels mécanismes, elle établit le principe de l'égalité d'accès dans le cadre des affaires transfrontières et prévoit des adaptations qui seront effectuées par les États membres pour assurer son application dans la pratique.

Cion a communiqué qu'elle avait reçu les avis motivés de parlements nationaux représentant plus d'un tiers des votes attribués aux parlements dans le protocole n° 2 au TUE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et a confirmé que la procédure dite de la "carte jaune" avait été lancée.

#### IV. CONCLUSION

Les délégations ont accueilli favorablement les objectifs généraux de la proposition de directive d'exécution et, en particulier, il semble y avoir un accord général sur le fait que la proposition apporte une valeur ajoutée.

Excepté la question de l'exécution transfrontalière des amendes et sanctions administratives (chapitre VI), des discussions de fond ont eu lieu concernant la plupart des parties de la proposition et des progrès considérables ont été réalisés dans les discussions portant sur certaines questions.

Il est nécessaire de poursuivre l'examen du chapitre VI de la proposition et d'examiner de manière approfondie les questions relatives aux mesures de contrôle nationales, à l'étendue des délais (un accord général ayant été dégagé sur la nécessité d'adopter une approche différenciée) ainsi qu'au système proposé de responsabilité solidaire. En ce qui concerne les principaux articles qui demeurent en suspens, de nombreux aspects ont été traités en détail et il semble par conséquent qu'il existe une base suffisante pour réaliser des progrès considérables sur certaines de ces questions dans un proche avenir, en vue notamment de la mise en œuvre de l'Acte pour le marché unique.

Concernant la proposition de règlement "Monti II", conformément au protocole n° 2 du TUE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Cion devra réexaminer la proposition et pourra ensuite décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer.

Le comité est invité à prendre note du présent rapport et à le transmettre au Conseil EPSCO le 21 juin 2012.

---