



N^o 3884

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

**sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant
la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre
1996 concernant le détachement de travailleurs (COM(2016) 128 final)**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES SAVARY,
Député

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

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, *présidente* ; M. Christophe CARESCHE, M^{me} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, *vice-présidents* ; M. Philip CORDERY, Mme Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE RÉACTION TRÈS TARDIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE À L'AMPLEUR DU DÉVOIEMENT DU DÉTACHEMENT DE TRAVAILLEURS ..	7
A. LA DIRECTIVE DE 1996 : UNE RÉGULATION DÉPASSÉE PAR LES DISPARITÉS SOCIALES EUROPÉENNES ET LA CRISE ÉCONOMIQUE, ET FRAGILISÉE PAR LES INCOHÉRENCES DE LA JURISPRUDENCE DE LA CJUE	7
B. LA DIRECTIVE D'EXÉCUTION DE 2014 : « UN CATAPLASME SUR UNE JAMBE DE BOIS »	10
II. UNE DIRECTIVE DE « CLARIFICATION » DU CONCEPT DE DÉTACHEMENT POUR EN ASSAINIR LA PRATIQUE	11
A. UN PROJET DE DIRECTIVE INSPIRÉ DES MESURES D'AVANT-GARDE ADOPTÉES PAR LA FRANCE EN 2014.....	11
B. UNE NÉCESSAIRE EXPLICITATION DU CONCEPT DE « TRAVAIL DÉTACHÉ »	12
1. Une mission temporaire limitée à 24 mois	12
2. « À travail égal, salaire égal ».....	13
3. L'encadrement du détachement d'intérim	13
C. DES CITOYENS EUROPÉENS ET UNE COMMISSION EUROPÉENNE MIEUX AVISÉS POUR LIMITER LES FRAUDES AU DÉTACHEMENT.....	15
1. Des règles nationales plus transparentes et à l'accès simplifié.....	15
2. La vigilance de la Commission européenne à l'égard des dispositifs nationaux....	15
III. DES MESURES AMBITIEUSES QUI SONT LOIN DE FAIRE L'UNANIMITÉ AU CONSEIL	17
A. MALGRÉ LE RENVOI DES POINTS LES PLUS COMPLEXES À DES VÉHICULES LÉGISLATIFS ULTÉRIEURS	17
1. La réforme du règlement de coordination des régimes de sécurité sociale, complément indispensable à la pleine efficacité des dispositifs de lutte contre les abus au détachement de travailleurs	17
2. Le cas particulier des travailleurs « hautement mobiles »	17

B. ... LE PROJET DE DIRECTIVE RAVIVE LES TENSIONS DE LA DIRECTIVE D'EXÉCUTION	18
CONCLUSION	21
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	25
MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION	31

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Après avoir longtemps refusé de réviser la législation européenne en matière de travail détaché, la Commission européenne a enfin présenté le 8 mars 2016 une proposition de directive visant à modifier la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

Cette réforme, portée courageusement par la Commissaire européenne pour l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité des travailleurs, madame Marianne Thyssen, entend compléter la directive d'exécution 2014/67/UE de la directive susmentionnée, entrée en vigueur en juin 2014, et qui doit être transposée en droit national d'ici la fin du premier semestre 2016.

Notre assemblée avait d'ailleurs adopté à l'unanimité le 11 juillet 2013 une résolution européenne relative à cette directive d'exécution, qui, d'une part, invitait la Commission européenne « à absolument se doter de dispositions et de moyens d'une tout autre ampleur pour prétendre accéder à son objectif de lutter efficacement contre le phénomène [de dévoiement du détachement] », et, d'autre part, notre Gouvernement à renforcer notre arsenal législatif et répressif.

Un an plus tard, la France, grâce à la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, non seulement transposait par anticipation la directive d'exécution mais se dotait de dispositions qui ont directement inspiré le présent projet de directive, faisant ainsi de notre pays l'un des fers de lance du combat contre le dévoiement du détachement de travailleurs en Europe.

C'est à ce titre que la France a soutenu sans relâche la nécessité de modifier en profondeur la directive de 1996, comme en témoigne la déclaration du Président de la République, François Hollande, lors du congrès de la Confédération Européenne des Syndicats du 29 septembre 2015 : « un mécanisme de solidarité doit être également élargi à toute la sous-traitance, dans tous les secteurs économiques, et nous demandons que l'Europe s'empare une nouvelle fois de ce sujet à travers la directive sur le travail détaché. »

Malgré une réaction très tardive de la Commission européenne à l'ampleur du dévoiement des règles de détachement qu'elle avait établies en 1996, il convient de se réjouir du texte de révision que la Commissaire Thyssen a présenté le mois dernier.

Ce projet de directive, ambitieux par rapport à la réforme cosmétique opérée par la directive d'exécution de 2014, apporte une clarification du concept de détachement pour assainir, à la source, la pratique de cette méthode d'accompagnement des échanges réels de biens et de services.

Perfectible et dépendant d'autres réformes d'ampleur que la Commission devra mener en parallèle – coordination des régimes de sécurité sociale et cas des travailleurs hautement mobiles –, ce texte est d'ores et déjà soumis à de fortes pressions de la part de certains États membres qui sont parvenus à déclencher la procédure dite de « carton jaune ». Il est donc à craindre que le compromis final, s'il est atteignable, soit bien en deçà des enjeux politiques, économiques et sociaux posés par le dévoiement du détachement de travailleurs.

I. UNE RÉACTION TRÈS TARDIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE À L'AMPLEUR DU DÉVOIEMENT DU DÉTACHEMENT DE TRAVAILLEURS

Vingt ans après l'adoption de la directive qui a eu le mérite d'instaurer un cadre réglementaire à l'échelle de l'Union européenne de la pratique pluriséculaire du détachement de travailleurs, la Commission européenne a pris la mesure de l'inadéquation de son arsenal législatif et réglementaire aux évolutions géopolitiques et économiques qu'ont récemment connues ses États membres. Elle s'est ainsi résolue à proposer un projet de directive de révision de la directive 96/71/CE, deux ans après l'adoption d'une directive d'exécution, dont les effets – même à venir – seront incontestablement insuffisants pour remédier à l'ampleur du dévoiement du détachement de travailleurs.

A. LA DIRECTIVE DE 1996 : UNE RÉGULATION DÉPASSÉE PAR LES DISPARITÉS SOCIALES EUROPÉENNES ET LA CRISE ÉCONOMIQUE, ET FRAGILISÉE PAR LES INCOHÉRENCES DE LA JURISPRUDENCE DE LA CJUE

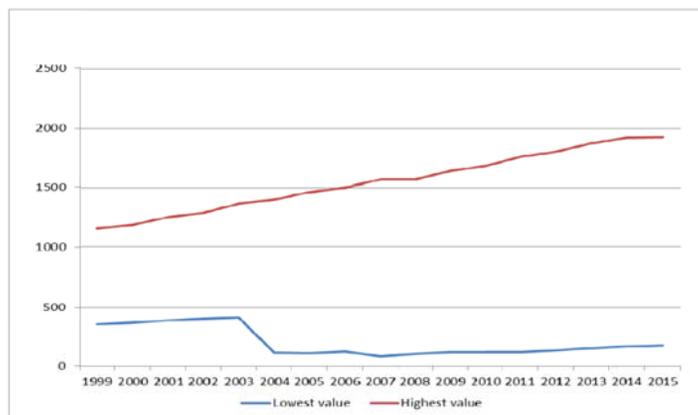
Si l'Union européenne s'est avérée impuissante à juguler le détournement dont la directive de 1996 a fait l'objet, il convient d'écarter l'idée selon laquelle ce texte, novateur à l'époque, doit être aujourd'hui totalement abrogé.

La directive 96/71/UE a en effet eu le mérite de réglementer une pratique d'accompagnement des échanges économiques, industriels, culturels, scientifiques, afin d'assurer des conditions élémentaires de travail et d'emploi aux travailleurs détachés lorsqu'ils sont envoyés pour effectuer une prestation de services internationale. Sans ce texte fondateur, il n'y aurait pas de « noyau dur »⁽¹⁾ de conditions de travail et d'emploi dans l'État membre d'accueil, qui doivent obligatoirement être appliquées par les prestataires de services étrangers, dont les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos, les taux de salaire minimal – y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires – la durée minimale des congés annuels payés. En l'absence de ces dispositions, ce serait le droit du travail du pays d'origine qui s'appliquerait.

Il convient toutefois de rappeler qu'à l'époque de l'adoption de la directive 96/71/UE les législations des États membres en matière de droit du travail étaient relativement proches. En témoigne l'écart entre les salaires minimum au sein de l'Union européenne à 15 qui n'était alors que de 1 à 3 contre 1 à 10 actuellement.

(1) article 3, paragraphe 1, de la directive

Évolution des salaires minimum dans l'Union européenne entre 1999 et 2015 ⁽¹⁾



Source: Eurostat. Note: highest value is the minimum wage in Luxembourg. Lowest value is the minimum wage (in Portugal from 1999 to 2003; in Latvia from 2004 to 2006; in Bulgaria from 2007 to 2015, except for 2013 (Romania))

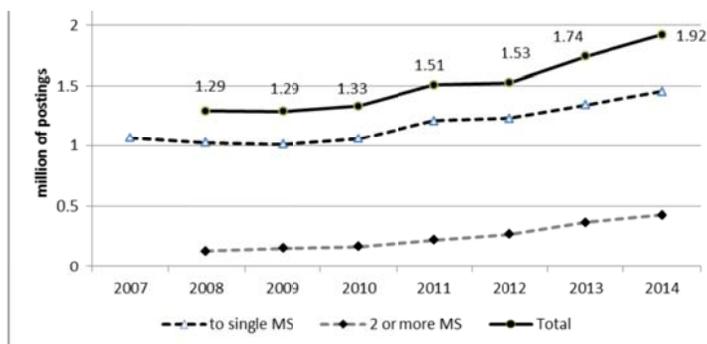
La conjonction de l'arrivée sur le marché intérieur européen d'une main-d'œuvre issue de pays aux standards économiques et sociaux très inférieurs à ceux de l'UE à 15 ainsi que des effets de la crise économique de 2008, sans oublier la jurisprudence libérale de la Cour de Justice européenne en la matière ⁽²⁾, a constitué le terreau fertile sur lequel le détachement de travailleurs a pu devenir un outil puissant d'optimisation sociale, d'où son développement fulgurant en une dizaine d'années.

Aussi, s'il demeure un phénomène marginal au regard de l'ensemble de la population salariée dans l'Union (0,7 %), le nombre de travailleurs détachés a-t-il fortement progressé (de près de 45 %) entre 2010 et 2014, au point de déstabiliser des pans entiers de l'économie de certains États membres, notamment dans les secteurs de l'agriculture et des abattoirs.

(1) Source : Annexe 2 de l'étude d'impact – p. 55

(2) Pour plus de détails : cf. p. 11 du rapport d'information n°1087 « Le détachement des travailleurs : cheval de Troie du travailleur low cost – Proposition pour une politique européenne contre le dumping social – Rapport de Gilles Savary, Chantal Guittet et Michel Piron, Députés – Commission des Affaires européennes de l'Assemblée Nationale – Juin 2013

Évolution du nombre de détachement de travailleurs entre 2007 et 2014



Source: DG EMPL calculations on PD A1s data.

Pour ce qui concerne la France, en dix ans, le nombre de travailleurs détachés déclarés a quasiment été multiplié par dix. Il est passé de 26 466 en 2004 à près de 210 000 en 2013, 228 600 en 2014, et a connu une augmentation de 25 % en 2015, pour s'établir 286 025 travailleurs détachés, ce qui s'explique par le durcissement des sanctions pour défaut de déclaration et le renforcement des contrôles (9 120 actions de contrôle ont été menées en France en 2015 et atteignent depuis septembre un rythme mensuel de 1 303 contrôles, soit plus que l'ensemble des contrôles réalisés en 2013).

La Commission européenne, soucieuse de prévenir toute restriction à la libre prestation des services au sein du marché intérieur européen, n'a pas su réagir assez tôt pour « tuer dans l'œuf » le développement d'un marché de main-d'œuvre *low cost*, basé sur une pratique dévoyée du détachement de travailleurs, indigne des droits les plus élémentaires des travailleurs et plus largement de l'esprit des principes fondateurs de l'Union européenne.

À cet égard, on peut regretter que les périodes de transition entre l'adhésion des nouveaux États membres et la mise en place de la libre circulation n'aient pas été mises à profit pour prévenir les dérives du détachement de travailleurs entre États à standards sociaux disparates.

Alors que la directive de 1996 prévoyait un réexamen par la Commission au plus tard le 16 décembre 2001, et qu'un rapport de 2003 sur l'application de la directive faisait état de dysfonctionnements importants, l'exécutif européen a attendu près de dix ans pour présenter une directive d'exécution censée pallier les manques de la directive de 1996.

B. LA DIRECTIVE D'EXÉCUTION DE 2014 : « UN CATAPLASME SUR UNE JAMBE DE BOIS »

Dans le rapport des députés Chantal Guittet, Michel Piron et de votre rapporteur, présenté en juin 2013 devant la commission des Affaires européennes de l'Assemblée Nationale ⁽¹⁾, le projet de directive d'exécution proposée le 21 mars 2012 par la Commission « Barroso » est qualifié de « ravalement de façade peu convaincant » à la fois pour des raisons de forme – simple directive d'exécution et non pas de révision – et de fond – liste fermée de mesures nationales de contrôle, simple renforcement de la coopération administrative intergouvernementale à défaut d'une véritable coordination européenne avec la mise en place d'une Agence européenne de contrôle du travail mobile en Europe,...

Grâce à l'influence de la France et surtout à l'inflexion de dernière minute de la Pologne lors du « Conseil Emploi » du 9 décembre 2013, la directive d'exécution adoptée définitivement par le Parlement européen le 16 avril 2014 a permis l'entrée en vigueur de mesures qui étaient loin de faire l'unanimité parmi les États membres de l'Union (critères qualitatifs caractérisant l'existence d'un lien réel entre l'employeur et l'État membre d'établissement, mécanisme de solidarité du donneur d'ordre, liste ouverte de mesures de contrôle nationales).

Malgré ces avancées, la directive d'exécution, dont la transposition doit être finalisée par les États membres d'ici la fin du mois, s'avère d'ores et déjà insuffisante pour remédier à l'ampleur du dévoiement du détachement que l'on doit combattre à la source, c'est-à-dire en clarifiant le concept de détachement de travailleurs.

(1) Page 23 du rapport cité

II. UNE DIRECTIVE DE « CLARIFICATION » DU CONCEPT DE DÉTACHEMENT POUR EN ASSAINIR LA PRATIQUE

Si le détachement est devenu le cheval de Troie du dumping social en Europe ces dernières années, le projet de directive proposé par la Commission européenne ne consiste ni à le supprimer, ni à en modifier drastiquement le fonctionnement, mais à définir avec précision les règles qui encadrent, au sein de l'Union européenne, ce moyen traditionnel d'accompagnement des échanges réels de biens et de services. Il s'agit de combler les vides juridiques à l'origine du dévoiement du détachement de travailleurs afin de mettre un terme au marché de travailleurs *low cost*. Ce projet de directive, qui puise sa source dans nos récentes avancées législatives en matière de lutte contre la concurrence sociale déloyale, opère ainsi une clarification du concept de « travail détaché » pour mieux en assainir le fonctionnement et en améliorer la compréhension par les citoyens.

A. UN PROJET DE DIRECTIVE INSPIRÉ DES MESURES D'AVANT-GARDE ADOPTÉES PAR LA FRANCE EN 2014

Rompant avec la doctrine excessivement libérale de la Commission « Barroso » qui mettait en concurrence les travailleurs et les modèles sociaux des États membres, ce texte, ambitieux par rapport à la directive d'exécution, transpose au niveau européen des dispositions d'avant-garde adoptées par la France dès l'été 2014.

Le projet de directive entérine en effet deux principes introduits en droit français par la loi « Savary » du 10 juillet 2014, renforcés s'agissant notamment des sanctions administratives rapidement mobilisables que les délais d'instruction de recours judiciaires par la loi « Macron » du 6 août 2015 et bientôt consolidés par les dispositions du titre IV du projet de loi « El Khomri », à savoir :

– **l'extension du champ d'application de la directive « détachement » à l'ensemble des secteurs, et non pas uniquement à celui BTP** (bien qu'il absorbe 43,7 % des détachements de travailleurs au sein de l'UE en 2014)⁽¹⁾. Cette option avait constitué l'un des points de crispation majeurs lors des débats relatifs à la directive d'exécution. La Commission européenne a remis cette mesure sur la table en proposant de supprimer l'annexe de la directive de 1996 indiquant la liste de secteurs concernés (centrés sur le bâtiment). C'est précisément l'objet du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de directive ;

– la possibilité pour les États membres d'étendre le devoir de vigilance des donneurs d'ordre et des maîtres d'ouvrage à l'ensemble de la chaîne de sous-traitance.

(1) Source : Étude d'impact du projet de directive p.60 – Chiffre issu de la DG Emploi

Celle-ci figure à l'alinéa (a) du paragraphe 2 de l'article 1er du présent projet de directive modifiant l'article 3 de la directive de 1996. Il convient de souligner que le projet de directive ne contient pas de nouvelle obligation pour les États mais une permission d'imposer des règles sociales dans la chaîne de sous-traitance.

Par cette disposition, la Commission européenne souhaite donner une base juridique européenne aux États, comme la France, en pointe à la fois sur les questions de responsabilité sociale des entreprises et sur les règles du détachement.

B. UNE NÉCESSAIRE EXPLICITATION DU CONCEPT DE « TRAVAIL DÉTACHÉ »

Par ailleurs, le projet de directive explicite, par petites touches, le concept de « détachement de travailleurs » défini à l'article 3 de la directive de 1996, en clarifiant ce que l'on entend par mission temporaire effectuée par un salarié d'une entreprise établie en dehors du territoire national, et dont les conditions de travail et d'emploi sont celles du pays d'accueil.

1. Une mission temporaire limitée à 24 mois

Ainsi le premier paragraphe de l'article premier du présent projet de directive introduit un article 2 bis dans la directive de 1996 qui stipule explicitement que la durée maximale de détachement est limitée à deux ans.

Celle-ci n'était précisée auparavant qu'en creux dans le règlement européen de coordination de sécurité sociale n° 883-2004. L'article 12 de ce règlement, dit « de base », prévoit en effet le rattachement du travailleur détaché au régime d'assurance de son pays d'origine « 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 ».

Pour empêcher d'éventuels contournements de cette règle, le projet de directive prévoit de comptabiliser dans ces vingt-quatre mois le temps de détachement du ou des travailleurs remplaçant le premier salarié détaché (au même poste et au même endroit) dont la mission aura duré au moins six mois. Le projet de directive opère donc un changement de paradigme bienvenu, en se fondant sur des « missions » plutôt que sur les « salariés ».

Cependant, on peut légitimement s'interroger sur le choix du seuil de six mois, à la lecture de l'étude d'impact qui accompagne la proposition de directive. Elle indique en effet que la durée moyenne de détachement au sein de l'Union est inférieure à 4 mois (100 jours en 2013 et 104 en 2014) avec des inégalités significatives entre les États membres, puisque les détachements à partir de la

France, la Belgique et le Luxembourg n'excèdent pas 33 jours, tandis que ceux d'Estonie, de Hongrie, et d'Irlande durent plus de 230 jours. ⁽¹⁾

2. « À travail égal, salaire égal »

En outre, l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet de directive modifie l'article 3 de la directive de 1996 en substituant la mention plus floue mais plus universelle de « rémunération nécessaire pour la protection du travailleur » aux mots « salaire minimum ».

Il s'agit ici de donner corps au slogan « À travail égal, salaire égal » utilisé par la Commissaire européenne lors de la présentation du projet de directive. Très concrètement, cette modification, préconisée dans un récent avis du Conseil économique, social et environnemental ⁽²⁾, permettra que les salariés détachés puissent prétendre par exemple à différentes primes qui existent dans le secteur ou la branche de leur activité.

Selon les rapporteurs du CESE, une telle mesure permettrait « de rendre pleinement compatibles les conditions juridiques du détachement des travailleurs avec la convention n° 111 de l'OIT concernant la discrimination dans l'emploi et les professions et l'article 23 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 sur le principe d'égalité de rémunération pour un travail égal ».

En revanche, votre rapporteur tient à rappeler que le principe cardinal du détachement, selon lequel le travailleur détaché est maintenu au régime de protection sociale de son pays habituel d'emploi durant sa mission temporaire, ne saurait être en cause. En conséquence, cette disposition ne pourra en aucun cas aligner le coût d'un salarié détaché sur celui du travailleur « national », eu égard au différentiel des cotisations sociales entre les États membres. Cette mesure aura toutefois, comme c'est l'esprit de notre législation nationale, pour effet de renchérir le coût du détachement de travail et d'imposer des conditions décentes de travail.

3. L'encadrement du détachement d'intérim

Enfin et surtout, le projet de directive, à son alinéa c du paragraphe 2 de l'article premier, introduit un nouveau paragraphe à l'article 3 de la directive de 1996 qui définit actuellement les trois types de détachements autorisés : inter-entreprises, intragroupe, par le biais d'entreprises de travail temporaire.

Le projet de directive prévoit en substance qu'un travailleur intérimaire devra être employé aux mêmes conditions qu'il relève d'une agence d'intérim française ou soit détaché en France par une agence transfrontalière de travail temporaire.

(1) Page 62 de l'étude d'impact

(2) Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par M. Jean Grosset, rapporteur avec l'appui de M. Bernard Cieutat au nom de la section du travail et de l'emploi, Séance du 22 septembre 2015

Il reprend ainsi le principe énoncé dans la directive 2008/104/CE relative au travail intérimaire selon lequel « les conditions essentielles de travail et d'emploi applicables aux travailleurs intérimaires devraient être au moins celles qui s'appliqueraient à ces travailleurs s'ils étaient recrutés par l'entreprise utilisatrice pour occuper le même poste ».

La Commission européenne entend par cette directive de révision, « sortir » l'intérim du détachement, c'est-à-dire du droit du pays d'origine, pour le faire « entrer » dans le régime de l'établissement, c'est-à-dire de celui du pays d'accueil, au nom du principe selon lequel une agence d'intérim ne peut être assimilée à une entreprise exerçant de manière permanente dans l'État d'envoi les activités productives de biens et services spécifiques des salariés qu'elle détache.

Il s'agit ici de lutter contre une forme de prêt de main-d'œuvre illicite qui consiste à transformer artificiellement une mise à disposition de salariés en une prestation de services internationale, pour éviter les surcoûts liés aux réglementations nationales spécifiques à l'intérim.

En témoignent les chiffres édifiants de l'étude de la Direction générale du travail datant de novembre 2014 : le nombre de travailleurs détachés en France par des entreprises de travail temporaire (ETT) est passé de 949 en 2004 à 33 060 en 2012, soit une hausse de 3 384 %, bien supérieure à l'augmentation du nombre officiel de travailleurs détachés sur la même période (+ 965 %).⁽¹⁾

Notons enfin que cette disposition doit être appréciée au regard de la récente jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qui, dans son arrêt *Vicoplus*, a admis l'idée que le détachement dont le seul objet est la mise à disposition du travailleur est susceptible d'avoir un impact sur le marché du travail de l'État membre du destinataire de la prestation.⁽²⁾

Il apparaît clairement que le détachement d'intérim, en cela qu'il s'assimile à une activité de placement international de mains d'œuvre disponible, non rattachée à une entreprise de leur secteur d'activité dans leur pays d'origine, a suscité la création d'un marché du travail « *low cost* », à la source du profond malentendu politique qui entoure le détachement en Europe, et l'amalgame injustement à une pratique d'optimisation sociale.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur l'absence de dispositions encadrant plus précisément le détachement intra-groupe, qui semble faire l'objet, du moins dans notre pays, d'un usage abusif qui consiste à créer un établissement en France avec un effectif ridicule dans l'unique but de recruter et de détacher des salariés en mobilité interne pour tous les chantiers en France.

(1) *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2013 – Direction générale du Travail – Novembre 2014*

(2) *Arrêt Vicoplus (C-307/09 à C-309/09) – 10 février 2011*

C. DES CITOYENS EUROPÉENS ET UNE COMMISSION EUROPÉENNE MIEUX AVISÉS POUR LIMITER LES FRAUDES AU DÉTACHEMENT

Enfin, la Commission européenne invite les États membres à améliorer l'information des citoyens concernant la réglementation des conditions de détachement sur leur territoire national, ainsi que la coopération administrative européenne.

1. Des règles nationales plus transparentes et à l'accès simplifié

Le point (g) de l'alinéa a du second paragraphe de l'article premier du projet de directive prévoit en effet une obligation pour les États membres d'élaborer un portail numérique précisant les règles applicables en matière de rémunération des travailleurs détachés (qu'elles soient issues de la législation ou des conventions collectives d'application générale).

Cette disposition s'inscrit dans la continuité des articles 4 et 5 de la directive d'exécution de 2014 qui renforcent le rôle des bureaux de liaisons en matière d'accès à l'information relative aux règles de détachement.

À cet égard, on peut noter que la France, qui vient de rendre obligatoire la télétransmission de la déclaration préalable de détachement au 1^{er} janvier 2016, s'est dotée d'un portail numérique – directement lié au site du Ministère du Travail, avec la possibilité de télécharger des guides d'utilisation en anglais et en français.⁽¹⁾

2. La vigilance de la Commission européenne à l'égard des dispositifs nationaux

L'article 2 du projet de directive, quant à lui, enjoint, les États membres à se conformer aux dispositions du projet de révision de la directive et leur demande de transmettre à la Commission européenne la notification de leurs mesures de transposition, dans les cas où cela se justifie, un ou plusieurs documents expliquant le lien entre les éléments d'une directive et les parties correspondantes des instruments nationaux de transposition.

Cet article traduit le souci de la Commission européenne de prévenir la tentation de certains États membres d'adopter des dispositions discriminatoires et disproportionnées qui menaceraient le fonctionnement du marché intérieur en reniant l'un de ses principes fondateurs : la libre circulation des biens, services, capitaux et personnes. Cette vigilance de la Commission européenne s'était d'ailleurs déjà manifestée au cours des débats sur l'article 9 de la directive d'exécution qui prévoyait initialement une liste limitative de mesures nationales de contrôle et d'exigences administratives que les États membres peuvent imposer aux entreprises étrangères détachant des travailleurs sur leur territoire.

(1) <http://travail-emploi.gouv.fr/demarches/formulaires-et-teledclarations/etrangers-en-france/article/detachement-de-travailleurs-declaration-prealable-de-detachement-109542>

III. DES MESURES AMBITIEUSES QUI SONT LOIN DE FAIRE L'UNANIMITÉ AU CONSEIL

Il convient de saluer le courage et la détermination de la Commissaire européenne, Marianne Thyssen, à présenter une proposition de révision de la directive de 1996, alors que le sujet continue de diviser profondément les États membres, moins deux ans après l'obtention d'un compromis a minima.

A. MALGRÉ LE RENVOI DES POINTS LES PLUS COMPLEXES À DES VÉHICULES LÉGISLATIFS ULTÉRIEURS ...

1. La réforme du règlement de coordination des régimes de sécurité sociale, complément indispensable à la pleine efficience des dispositifs de lutte contre les abus au détachement de travailleurs

La Commissaire européenne a confirmé que la révision du règlement 883/2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale ne serait présentée par le collège qu'après le résultat du referendum britannique du 23 juin 2016.

Sur ce point, il convient de signaler que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a préconisé, dans son rapport élaboré par Jean Grosset et Bernard Cieutat⁽¹⁾ et adopté le 22 septembre 2015, deux modifications du règlement 883/2004, introduisant deux conditions préalables à toute opération de détachement :

– transmettre systématiquement aux autorités du pays d'accueil le formulaire « A1 » attestant de l'affiliation du travailleur au régime de Sécurité sociale de l'État d'origine (recommandation n° 2 du rapport) ;

– pouvoir attester d'une durée minimale de trois mois d'affiliation du travailleur à la Sécurité sociale, au titre du contrat de travail, dans le pays d'origine (recommandation n° 6). Actuellement, le règlement ne mentionne comme exigence préalable à tout détachement qu'une durée de rattachement d'un mois au régime de Sécurité sociale du pays d'origine, sans préciser que ce lien doit être au titre des cotisations salariales liées à un contrat de travail.

2. Le cas particulier des travailleurs « hautement mobiles »

La Commission européenne a indiqué à plusieurs reprises avant la publication du projet de directive de révision que les éléments liés au transport routier seraient renvoyés au « paquet routier », qui devrait être présenté par la Commissaire européenne aux transports, Violeta Bulc, d'ici la fin de l'année, et ce en raison de la nature hautement mobile du travail dans les transports routiers

(1) que notre commission a auditionnés le 20 janvier 2016.

internationaux qui rend encore moins aisée la détermination du pays « d'accueil » et la caractérisation du détachement.

Si l'on peut comprendre les difficultés juridiques que posent les chauffeurs en termes de réglementation applicable au contrat de travail, il est regrettable qu'aucune proposition n'ait été mise sur la table par la Commission européenne, près de deux ans après la grande conférence européenne dédiée au transport routier de marchandises qui s'est tenue le 16 avril 2014 à Paris, à l'initiative de la France. ⁽¹⁾

Certes, aucune étape supplémentaire de libéralisation du cabotage national n'a été franchie, comme le préconisait la résolution que notre Assemblée avait adoptée en juillet 2013, et les décisions de justice commencent à sanctionner lourdement les montages frauduleux dans ce secteur ⁽²⁾.

Néanmoins, l'absence de législation européenne et surtout de contrôles transnationaux des opérations de cabotage autorisées à l'occasion d'un transport international participe de l'effondrement considérable des pavillons des États de l'Ouest de l'Union européenne et des conditions d'emploi et de travail déplorables des chauffeurs routiers des pays de l'Est.

Notre rapporteur considère qu'il est urgent d'instaurer une Agence européenne de contrôle du travail mobile en Europe, dont l'activité serait transectorielle, avec pour missions l'observation du phénomène et des infractions interétatiques, le suivi des législations nationales, la formulation de propositions d'amélioration de la réglementation européenne et l'amélioration du système d'information administratif entre États membres. Notre Assemblée l'avait déjà appelée de ses vœux dans la résolution susmentionnée.

B. ... LE PROJET DE DIRECTIVE RAVIVE LES TENSIONS DE LA DIRECTIVE D'EXÉCUTION

Bien que ces deux éléments aient été retirés de la proposition, ce texte risque de creuser un peu plus l'écart entre les pays « de l'Est » et les pays « de l'Ouest », faisant ressurgir les fortes tensions que le débat sur la directive d'exécution de la directive détachement avait suscitées.

D'une part, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède ont appelé dans une lettre commune « à

(1) CP : La France a organisé la première conférence européenne dédiée au transport routier de marchandises : Frédéric Cuvillier appelle à intensifier la lutte contre le dumping social – 16 avril 2014 : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-France-a-organise-la-premiere.html>.

(2) Trois ans de prison avec sursis ont été requis, le 10 mars 2016 à Valence, à l'encontre de six cadres de l'ex-transporteur Norbert Dentressangle (XPO Logistics), auxquels la justice reproche d'avoir abusivement utilisé plus de 1 000 chauffeurs étrangers à moindre coût. Le parquet a par ailleurs demandé à l'encontre de ces six responsables des condamnations à hauteur de 45 000 euros d'amende, assorties d'une demande de publication de la décision sur le site du ministère du Travail pendant une année.

une modernisation de la directive concernant le détachement de travailleurs afin d'établir le principe d'« une rémunération identique pour un même travail effectué au même endroit ». Ces pays se sont prononcés en faveur de la fixation d'une durée limite pour les détachements, d'une coopération transfrontière entre les services d'inspection renforcée, et de la réalisation d'une étude sur l'ampleur et l'impact du faux travail indépendant dans le cadre du détachement. Ces pays ont donc apporté un soutien net à la proposition de directive de la Commissaire Thyssen et se prononcent également en faveur d'avancées ultérieures s'agissant des travailleurs « hautement mobiles » et de la nécessaire amélioration de la coordination des régimes de sécurité sociale dans l'Union européenne.

D'autre part, il est ressorti des premières réunions en COREPER I que le Royaume-Uni (eu égard au référendum sur sa sortie de l'Union), l'Italie et l'Espagne s'en tiennent à une position d'attente. Ils se montrent sensibles aux arguments de concurrence équitable et d'application effective de l'acquis mais estiment qu'il serait plus prudent d'attendre l'achèvement de la transposition de la directive d'exécution et la présentation de la révision du règlement 883/2004 pour apporter une réponse mieux calibrée aux dérives du détachement de travailleurs.

Enfin, et sans surprise, le groupe de Visegrad et les pays Baltes ont marqué leurs très vives réserves de fond, considérant que tout projet de révision devait être reporté après « l'évaluation et l'examen minutieux » des effets de la directive d'exécution de 2014. Ils réfutent en particulier l'idée selon laquelle les différences de taux de rémunération ne peuvent constituer un élément légitime d'avantage concurrentiel pour les prestataires de services. Excipant sur un sujet aussi manifestement international et aussi difficilement gérable à l'échelle nationale du principe de subsidiarité, ces États, ainsi que le Danemark, sont parvenus à atteindre le seuil nécessaire pour déclencher la procédure dite du « carton jaune », qui prévoit depuis 2009 que la Commission européenne est obligée de revoir sa proposition de législation si les pays rassemblant 19 voix sur les 56 du Conseil le demandent, ou au moins de répondre aux arguments du « carton jaune » excipant du non-respect du principe de subsidiarité.

Pourtant, votre rapporteur considère que si le principe de subsidiarité a un sens, non réductible à son fréquent détournement souverainiste, les États membres trouveraient intérêt à ce que la Commission européenne se saisisse pleinement de la « régulation » de ces échanges de main-d'œuvre qui déstabilisent les conditions de concurrence au sein de son marché intérieur, et contribuent à accroître la défiance populaire envers la construction européenne.

CONCLUSION

Eu égard aux forces en présence au sein du Conseil et au succès de la résolution de 2013 en matière d'influence du projet de directive d'exécution, votre rapporteur considère que notre Assemblée, via la Commission des Affaires européennes, doit peser de tout son poids pour soutenir la position de la France à Bruxelles en faveur de cette proposition de révision de la directive de 1996.

Votre rapporteur estime enfin que si l'objection souverainiste des États membres du « carton jaune » subsidiarité devait être retenue par la Commission européenne, alors la France, et les États membres qui partagent sa position, devraient se réserver le droit d'adopter des mesures nationales unilatérales, malgré leur caractère infiniment plus arbitraire qu'une régulation européenne soucieuse de concilier liberté de circulation des travailleurs et égalité sociale.

C'est pour cette raison que votre rapporteur vous propose d'adopter la proposition de résolution qui suit.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 28 juin 2016, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **La Présidente Danielle Auroi.** Je partage votre analyse sur cette question délicate du détachement des salariés. Je voudrais néanmoins présenter un amendement à la résolution que vous proposez pour à nouveau insister sur les abus existants pour l'emploi des chauffeurs routiers. Je sais bien que cette proposition de directive ne traite pas de la réglementation relative aux transporteurs routiers mais il convient de ne pas oublier de mentionner que ce secteur est fortement impacté par les dévoiements de la réglementation européenne, ainsi que par l'absence de contrôles réels des conditions de cabotage.

M. Gilles Savary, rapporteur. Je suis d'accord sur votre formulation et vous pointez du doigt un vrai problème, mais ce projet de directive ne doit pas régler la question des conditions d'emploi des chauffeurs routiers. Je dois préciser que je ne partage pas la position du Gouvernement français sur ce point qui aurait voulu traiter cette question dans ce texte. Ce serait contre-productif. Il y a déjà de fortes oppositions sur ce texte et plusieurs pays ont fait jouer la procédure du « carton jaune ». Si ce projet de directive concernait aussi le cabotage routier, les oppositions seraient encore plus nombreuses car les pays périphériques pourraient s'y opposer, comme l'Espagne, qui estime que sa position géographique lui occasionne déjà de multiples surcoûts dans les transports.

M. Pierre Lequiller. Je tiens à vous féliciter pour la qualité du travail réalisé et voudrais poser une question peut-être quelque peu naïve. Ce texte sur le détachement conduit à rendre les conditions d'emploi et de rémunération des travailleurs détachés de plus en plus proches de celles des travailleurs nationaux et, à terme, n'est-ce pas une manière de supprimer le détachement ?

M. Gilles Savary, rapporteur. Il s'agit de lutter contre les abus du système qui ont dévoyé le détachement. C'est en fait une manière de décourager le placement à l'international de salariés « *low cost* », tandis que le véritable détachement, qui suppose une prestation technique de main-d'œuvre et des échanges matériels, reste tout à fait utile et doit être évidemment toujours possible. Il est par exemple indispensable que certains industriels puissent envoyer des techniciens dans un autre pays européen pour assurer des réparations sur des matériels lourds qui ne peuvent être renvoyés sur le site de fabrication. Lorsque des entreprises polonaises remportent des appels d'offres dans le bâtiment par exemple, il est tout à fait normal qu'elles puissent détacher des salariés polonais dans le pays où se déroule le chantier.

M. Pierre Lequiller. Connaissons-nous la part des agences d'intérim dans les procédures de détachement de salariés ?

M. Gilles Savary, rapporteur. Il n'existe pas de statistiques précises mais dans le secteur du bâtiment et travaux publics, c'est une pratique dominante.

La Présidente Danielle Auroi. Le détachement est d'autant plus dévoyé qu'il se conjugue avec le phénomène des sous-traitants en cascade qui contribuent à un véritable dumping social.

M. Gilles Savary, rapporteur. Il faut bien avoir conscience que le développement du détachement s'accompagne souvent de techniques variées de travail dissimulé. Ces gens qui viennent faire des chantiers à l'étranger souhaitent rentabiliser au maximum leur mission et acceptent de travailler bien au-delà de 35 heures par semaine et réalisent de nombreuses heures de travail non déclarées. Il nous a été rapporté que ces travailleurs ont souvent un deuxième emploi clandestin comme celui de déménageur, les transports étant réalisés par des véhicules de moins de 3,5 tonnes qui ne sont pas concernés par l'interdiction du cabotage pour les activités de déménagement.

Les États membres tels que la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie, dont sont originaires beaucoup des travailleurs détachés, sont opposés à un texte trop contraignant car le détachement représente un nombre d'emplois important. Mais au plan des principes du droit de la concurrence et pour la sauvegarde de nos régimes de protection sociale, il est impératif d'encadrer la procédure de détachement.

Je voudrais conclure en indiquant que suite à mon voyage en Allemagne, il a été décidé de créer un groupe de contact avec nos homologues du Bundestag sur cette question et notre Commission en sera la cheville ouvrière, côté français.

Puis la Commission a adopté à l'unanimité la proposition de résolution ainsi amendée et, par conséquent, a autorisé la levée de la réserve parlementaire sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant 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 (COM(2016) 128 final –E 11010). »

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

L'Assemblée Nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du règlement de l'Assemblée nationale,

Vu l'article 5 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation (COM (2015) 216 final),

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 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs,

Se félicitant que la Commission européenne propose de réviser 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, sans préjudice du respect des dispositions de 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,

Considérant en effet, que la directive de 1996 a trouvé ses limites dans les différences considérables de niveau de salaires et de législations du travail qui perdurent au sein de l'Union européenne à 28, permettant la mise en place d'un véritable marché européen du travail « low cost » en dévoyant la notion même de détachement qui doit se rapporter à l'exercice d'un métier salarié en mission temporaire à l'étranger pour le compte d'une entreprise ou de ses établissements du pays d'origine, qui l'emploie à titre principal,

Se félicitant également que la Commission européenne place sa proposition de révision de la directive « détachement » sous le principe directeur

« salaire égal pour travail égal », en lui incluant, outre le niveau de salaire en usage dans chaque État membre, les conditions de travail et d'emploi de sa législation, mais fait observer que le détachement ne permet pas de satisfaire au principe économique « coût égal pour salaire égal », du fait que les charges sociales sont acquittées dans le pays d'envoi, et considère en conséquence que le détachement ne doit pas constituer un marché du travail parallèle, mais demeurer un accompagnement des échanges réels de biens et de services sur les marchés internationaux,

Considérant que les dérives du détachement de travailleurs sont contraires au principe de concurrence libre et non faussée du marché intérieur européen, en cela qu'elles tendent à contourner le principe de subsidiarité des politiques salariales et sociales en proposant sur les marchés du travail nationaux une main-d'œuvre qui ne bénéficie ni des mêmes conditions d'emploi et de travail, ni de la même couverture sociale que les travailleurs nationaux,

Regrettant que la Commission européenne, d'habitude si sourcilieuse sur le respect de conditions de concurrence équitables au sein du marché intérieur européen, ait réagi si tardivement à la dérégulation sauvage introduite sur les marchés du travail européen, qui a conduit notamment à déstabiliser des secteurs entiers, comme les abattoirs ou le bâtiment, au profit d'entreprises qui ont opté pour des prestataires de services internationaux, qui font commerce et profit pour eux-mêmes, de l'exploitation de travailleurs précaires dans des conditions indignes des principes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Considérant qu'il en a résulté des conditions de concurrence insoutenables, basées exclusivement sur le coût de la main-d'œuvre, au détriment des vertus habituellement reconnues à la concurrence d'amélioration de la qualité des biens et services fournis,

Comprenant que le principe « salaire égal pour travail égal » s'entend pour tous niveaux de salaires, en considération des conditions salariales moyennes observables sur les marchés du travail dans les différentes catégories d'emplois ;

Sur le détachement d'intérim

1. Observe que le « détachement d'intérim », encore appelé « prestation de service internationale » a dévoyé le détachement de son sens et de sa raison d'être en accompagnement des échanges internationaux réels, en créant un véritable marché parallèle européen de main-d'œuvre « *low cost* », qui génère des distorsions de concurrence insoutenables, évince des travailleurs nationaux de l'emploi, menace le financement des systèmes sociaux nationaux, et alimente un populisme anti-européen au sein des travailleurs et de leurs familles victimes de cette concurrence par nivellement social ;

2. Estime, en considération des différents qui ont opposé certains États membres, s'agissant des conditions de concurrence dans l'abattage, l'agriculture et l'agro-alimentaire, et en considération des législations unilatérales dont se dotent

certaines États membres, comme la France, qu'il y a urgence à ce que l'Union européenne assume ses responsabilités en la matière ;

3. Exprime sa reconnaissance à la Commission européenne de proposer enfin une réglementation du détachement d'intérim, mais considère qu'il serait plus simple de le supprimer purement et simplement des trois occurrences de détachement définies à l'article 3 de la directive de 1996, car il constitue un dévoiement manifeste de la notion même de détachement et constitue la source principale de l'instauration d'un marché du travail « low cost » en Europe. Seul le détachement de professionnels de l'intérim à des fins de missions temporaires concernant l'exercice de leur métier peut être envisagé au titre du détachement stricto sensu, à l'exclusion du placement de main-d'œuvre exerçant d'autres métiers, inscrits dans des agences d'intérim ;

4. Réfute tout argument de discrimination à l'égard de tel ou tel État membre, ou de telle nationalité, concernant les dérives associées au détachement d'intérim, du fait qu'il est loisible à toute société d'intérim européenne de s'établir dans tout État membre de son choix et d'y exercer son activité de prestation de main-d'œuvre étrangère dans le respect de sa législation sociale interne ;

5. Considère à cet égard qu'une définition plus précise du détachement référent à l'exercice réel et sincère d'un métier identifié dans l'entreprise ou de ses établissements du pays d'origine et pour son compte régulier et exclusif serait particulièrement bienvenue à la faveur de cette révision ;

Sur la procédure de « carton jaune »

6. Observe que le principe de subsidiarité, consacré par l'article 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), très souvent opposé pour préserver des prérogatives nationales aux dépens de la Commission européenne, vaut dans les deux sens, et qu'il trouve opportunément matière à s'appliquer au profit d'un accroissement des règles et des compétences communautaires dans un domaine comme le travail international ;

Sur le champ de la réforme proposée par la Commission européenne

7. Prend acte du choix de la Commission européenne de reporter à des initiatives législatives ultérieures, la révision du règlement européen de coordination de sécurité sociale n° 883-2004, ainsi que la définition d'un statut des travailleurs hautement mobiles, mais considère que ces réformes sont complémentaires aux dispositions prévues par la présente proposition de directive, et absolument essentielles à la pleine effectivité de la lutte contre le dévoiement du détachement de travailleurs ;

8. Soutient la proposition de fixer dans la directive une durée maximale de détachement de vingt-quatre mois, et surtout d'en définir la validité et le contrôle en fonction de cette durée maximale légale par mission, et non pas de l'identité des travailleurs qui pourraient se succéder sur une même mission ;

9. Considère cependant qu'il serait opportun d'apprécier la durée « limitée » du détachement de vingt-quatre mois à l'aune d'une période de référence de trente-six mois pour éviter que des employeurs ne multiplient des situations de détachement qui dépasseraient au total la durée limitative de 24 mois ;

10. S'interroge à cet égard sur la pertinence du seuil de six mois qui a été choisi pour comptabiliser le temps de détachement du ou des travailleurs remplaçant le premier salarié détaché (au même poste et au même endroit) dans la durée maximale de détachement de vingt-quatre mois, alors que la durée moyenne d'un détachement au sein de l'Union européenne est de quatre mois environ, et prône à cet effet la suppression du seuil susmentionné ;

11. Se félicite que la proposition de directive envisage d'étendre la responsabilité du donneur d'ordres ou du maître de l'ouvrage à tous les secteurs d'activité pouvant accueillir des travailleurs détachés, et autorise officiellement les États membres à adopter des dispositions visant à l'étendre à toute la chaîne de sous-traitance à l'instar de la loi française n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale ;

12. Exprime la nécessité de préciser les obligations et la responsabilité juridique des donneurs d'ordres et maîtres d'ouvrage en regard du noyau dur des conditions de travail et d'emploi proposé à l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet de directive ;

13. Appuie sans réserve la nécessité d'une définition européenne du noyau dur minimum des conditions de travail et d'emploi proposée à l'article premier du projet de directive, mais regrette que la prise en charge des frais particuliers afférents et inhérents au détachement – transport, hébergement et nourriture – n'y figure pas explicitement ;

14. Se déclare favorable à l'instauration d'une durée minimale d'emploi préalable de trois mois avant le détachement de travailleurs ;

15. Regrette que la proposition de directive ne renforce pas l'encadrement du détachement intra-groupe, alors que cette modalité de détachement fait l'objet de fraudes de plus en plus fréquentes et sophistiquées, consistant à créer un établissement dans le pays d'accueil avec un effectif minimal pour ensuite y détacher des salariés d'établissements situés dans des pays aux standards économiques et sociaux inférieurs ;

16. Réitère la proposition qu'elle avait faite dans sa résolution européenne du 11 juillet 2013, de créer une Agence européenne de contrôle du travail mobile en Europe, permettant une coordination européenne des bureaux et des procédures de coordination interétatiques mises en place par la directive de 1996 et renforcées par celle de 2014, de pallier leurs éventuelles difficultés de liaisons et d'échanges d'informations dans des délais opérationnels, et éventuellement de s'y substituer en cas de carence avérée ;

17. Invite de nouveau la Commission européenne à envisager la création d'une carte électronique du travailleur européen, personnalisée et documentée, dont les données seraient centralisées au sein d'un registre européen consultable par les services de contrôles des États membres et géré par l'Agence mentionnée à l'alinéa précédent. Un tel dispositif permettrait de vérifier plus facilement et en temps réel la conformité du travailleur aux réglementations européennes et nationales ;

18. Félicite chaleureusement Mme Marianne Thyssen, Commissaire européenne pour l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité des travailleurs, pour le courage et la portée sans précédent, bien que tardive, de sa proposition législative, et l'assure du complet soutien de l'Assemblée nationale ;

19. Considère que la France, qui s'est dotée de la législation la plus contraignante d'Europe en la matière, dans le respect des principes et de la réglementation européens, doit se réserver le droit de la durcir unilatéralement, si les avis de subsidiarité adoptés par un certain nombre de parlements nationaux devaient bloquer ou vider de son contenu l'initiative de la Commission européenne.

MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION

on the posting of workers

Traduction de courtoisie

The National Assembly,

Having regard to article 88-4 of the Constitution,

Having regard to 151-5 of the Rules of Procedure of the National Assembly,

Having regard to article 5 of the Treaty on the European Union,

Having regard to article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU),

Having regard to protocol n° 2 on the application of the principles of subsidiarity and of proportionality, annexed to the Treaty on the Functioning of the European Union,

Having regard to the communication of the Commission to the European Parliament and to the Council: “Draft inter-institutional agreement concerning better regulation”, (COM (2015) 216 final),

Having regard to directive 96/71/CE of December 16, 1996 of the European Parliament and the Council regarding the posting of workers in the framework of the provision of services

Having regard to directive 2014/67/UE of the European Parliament and of the Council concerning the implementation of directive 96/71/CE dealing with the posting of workers,

Having regard to the draft proposal for a directive dating from March 8 2016, of the European Parliament and of the Council modifying directive 96/71/CE of the European Parliament and of the Council of December 16, 1996, dealing with the posting of workers in the framework of the provision of services (COM(2016) 128 final),

Welcoming the fact that the European Commission proposes to revise directive 96/71/CE of the European Parliament and of the Council, dating from December 16, 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services without prejudice to the compliance with the provisions of

directive 2014/67/UE of the European Parliament and of the Council, dating from May 15, 2014, concerning the implementation of directive 96/71/CE,

Considering indeed that the 1996 directive reached its limits in the considerable differences in salary levels and in labour legislation which continue to exist within the European Union of twenty-eight members, allowing the setting-up of a real European market for “low-cost” work, impeding the very idea of posting which should concern the carrying out of a paid job, on a temporary mission abroad, for a company or for establishments based in the country of origin and who remain the main employers,

Also welcoming the fact that the European Commission places its revision of the “posting” directive under the guiding principle of “equal pay for equal work”, and includes, in addition to the level of pay implemented in each member state, the conditions for work and employment but it also observes that posting cannot satisfy the economic principle, “equal cost for equal pay”, on account of the fact that social contributions are paid in the country of origin, and thus considers that posting must not constitute a parallel labour market, but must remain a support mechanism for the real exchanges of goods and services on the international markets,

Considering that abuses of the posting of workers are contrary to the principle of free and fair competition of the internal European market, in that they tend to circumvent the principle of the subsidiarity of wage and social policies, by proposing manpower on the national labour markets, which does not benefit from the same employment and work conditions, nor from the same social cover as domestic workers,

Regretting that the European Commission, usually so careful about the respect of the conditions of fair competition within the internal European market, has reacted so belatedly to the uncontrolled deregulation on European labour markets, which has, in particular, lead, to the destabilization of entire sectors, such as abattoirs or the construction industry, to the benefit of companies which have opted for international service providers, which trade and make profit for themselves by exploiting workers with insecure positions, in conditions which go against the Charter of the Fundamental Rights of the European Union.

Considering that the result of this was the emergence of unacceptable conditions for competition, based exclusively on the cost of manpower, to the detriment of the usual virtues recognized in competition, i.e. the improvement of the quality of goods and services provided,

Understanding that the principle of “equal pay for equal work” applies to all levels of pay, in consideration of the average wage pay conditions observable on the labour markets in the different categories of employment;

Temporary Posting

1. Observes that “temporary posting”, also referred to as “international service provision”, has diverted posting from its original meaning and its *raison d’être*, as a backing for real international exchanges, by creating a veritable parallel European “low cost” manpower market”, which generates distortions of unacceptable competition, drives out domestic workers from employment, threatens the financing of national social security systems, and feeds anti-European populism among workers and their families who are victims of this competition through a social “levelling downwards”.

2. Feels, considering the differences which have opposed certain member states regarding the conditions of competition in the slaughter, agricultural and food sectors, and considering the unilateral legislation adopted by certain member states, such as France, there is an urgent need for the European Union to assume its responsibilities in this field;

3. Expresses its recognition to the European Commission for finally proposing a regulation on temporary posting, but considers that it would be simpler to abolish it purely and simply among the three instances mentioned in article 3 of the 1996 directive, as it represents a clear deviation from the very idea of posting and is the main source for the introduction of a “low cost” labour market in Europe. Only the posting of professionals in the temporary labour business for the purpose of carrying out short-term missions in the exercise of their trade, could be considered to be within the definition of posting, in the strictest of senses, and this excludes work placement of manpower in other trades, which is on the books of agencies providing temporary work;

4. Refutes any discriminatory proposal concerning any member state, or any nationality, regarding the abuses associated with temporary posting, on the basis that it is up to all European temporary employment companies to set themselves up in the member state of its choice and carry out its service of supplying foreign manpower within the respect of internal social legislation;

5. Considers, in this respect, that a more precise definition of posting, referring to the real and true exercise of a specific trade in the company or in the establishments of the original country and for its fair and exclusive use, would be particularly welcome at the time of this revision;

On the « yellow card » procedure concerning the monitoring of subsidiarity

6. Observes that the principle of subsidiarity, set out in article 5 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), very often opposed to conserve national prerogatives at the expense of the European Commission, is valid in both directions, and must find appropriate areas in which to be applied for the benefit of an increase in the community rules and remits in a field such as international labour;

On the scope of Reform Proposed by the European Commission

7. Takes note of the choice of the European Commission to carry forward to future legislative initiatives, the revision of the European regulation, n° 883-2004, on the coordination of social security, as well the definition of the status of highly mobile workers, but considers that these reforms complement the provisions foreseen by the current draft proposal and are absolutely essential for the full effectiveness of the struggle against abuses of the posting of workers;

8. Supports the proposal to include in the directive a maximal limit for posting of twenty-four months and especially that the validity and the monitoring of this maximal period should be carried out for each mission and not for the identity of the workers who could replace each other on the same mission;

9. Considers however, that it would be appropriate to consider the “limited” period of posting of twenty-four months in the light of a reference period of thirty-six months to avoid employers from multiplying the cases of posting which would go beyond, in total, the limit of twenty-four months;

10. Wonders, in this respect, about the relevance of the threshold of six months which was chosen to calculate the length of posting for a or for several workers who replace the first posted worker (in the same job, in the same place) for the maximal posting limit of twenty-four months, whilst the average length of a posting within the European Union is four months, and, for this reason, encourages the abolition of the aforementioned threshold;

11. Welcomes the fact that the draft proposal envisages extending the responsibility of the contracting party or of the project manager to all sectors of activity which could involve posted workers, and officially authorizes the member states to pass provisions which extend it to all the sub-contracting chain, on the model of the French law n° 2014-790 dating from July 10, 2014, aimed at combatting unfair social competition;

12. Expresses the need to clarify to clarify the obligations and the legal responsibility of the contracting party or of the project manager concerning the main core of the working and employment conditions put forward in part a) of paragraph 2 of the first article of the draft directive;

13. Totally supports the need for a European definition of the central minimal core for the working and employment conditions proposed by the first article of the draft directive but regrets that the cover for individual costs inherent in and on account of posting (transport, accommodation, food), not be explicitly mentioned;

14. Declares itself favourable to the setting-up of a minimal period of pre-employment of three months before worker posting;

15. Regrets that the draft directive does not strengthen the intra-group framework, whilst this posting mechanism is subject to more and more frequent and sophisticated abuses, consisting of the creation of an establishment in the host country with a minimal staff so as, afterwards, to post workers there from establishments situated in countries with inferior economic and social standards;

16. Deplores the absence of European legislation on cabotage operations, allowed for international transport, repeats the proposal it made in a European resolution on July 11, 2013, to create a European Monitoring Agency for mobile work in Europe, which would lead to the European coordination of the offices and the inter-state cooperation procedures set up by the 1996 directive and strengthened by that of 2014, and permit the reduction of problems linked to communication and the exchange of information within operational time limits and could even be a substitute in the case of a clear deficiency;

17. Invites, once more, the European Commission, to envisage the setting-up of a European Worker Electronic Card which would be personalized and documented. The data would be centralized within a European register which could be consulted by the monitoring authorities of the member states and managed by the agency mentioned in the previous paragraph. Such a mechanism could lead to easier verification, in real time, of whether a worker complied with European and national regulations;

18. Warmly congratulates Ms Marianne Thyssen, the European Commissioner for Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility, for her courage and for the unprecedented, though tardy, impact of her legislative proposal and ensures her of the complete support of the National Assembly;

19. Considers that France, which has passed the most strict legislation in all of Europe on this subject, in the respect of principles and of European regulation, must allow itself to, unilaterally, make this legislation even stricter, if the opinions on subsidiarity adopted by a certain number of national Parliaments, were to block or empty of any meaning the initiative of the European Commission.