

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L E G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

mercredi
19 janvier 2022
16 heures

Compte rendu n° 225

- I. Examen de la proposition de résolution européenne de Mme Marion Lenne et plusieurs de ses collègues visant à l'augmentation du télétravail des travailleurs frontaliers et à mener une réflexion européenne sur le statut des travailleurs frontaliers, (n° 4276) (M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur) . 3
- II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution. 7
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution. 9

**Présidence de
Mme Sabine Thillaye**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 19 janvier 2022

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 17 heures 32.

I. Examen de la proposition de résolution européenne de Mme Marion Lenne et plusieurs de ses collègues visant à l'augmentation du télétravail des travailleurs frontaliers et à mener une réflexion européenne sur le statut des travailleurs frontaliers, (n° 4276) (M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur)

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Notre premier point à l'ordre du jour est une proposition de résolution européenne de Mme Marion Lenne et plusieurs de ses collègues visant à l'augmentation du télétravail des travailleurs frontaliers et à mener une réflexion européenne sur leur statut.

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur. Député de Meurthe-et-Moselle, ancien travailleur frontalier du Luxembourg et maire de Villers-la-Montagne, j'ai le plaisir de m'adresser à vous. Rapporteur sur cette proposition de résolution européenne, les nombreux travaux et auditions ont confirmé la spécificité et la complexité des sujets frontaliers. Mon rapport rappelle les principales dispositions applicables en matière de sécurité sociale et d'imposition pour les 1,5 million de travailleurs frontaliers en Europe, alors que la France représente à elle seule plus de 450 000 d'entre eux.

Concernant la sécurité sociale, le cadre réglementaire a été harmonisé par l'Union, qui retient deux grands principes. Le principe d'unicité, selon lequel une seule législation sociale s'applique, et la *lex loci laboris*, prévoyant que cette législation est de l'État membre dans lequel s'exerce l'activité professionnelle. Pour autant, si les règlements européens donnent une définition des travailleurs frontaliers, ils ne leur consacrent aucune disposition spécifique. Les travailleurs frontaliers relèvent donc de dispositions trop larges et applicables à tous les travailleurs mobiles, sans distinction de la spécificité de leur situation.

En outre, lorsqu'ils exercent une activité dans deux États membres ou plus, les travailleurs frontaliers peuvent relever du régime dit de la pluriactivité. Le frontalier qui réside en France et travaille au Luxembourg reste affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise tant qu'il travaille ne travaille pas également France plus d'un jour par semaine. Peu adapté, ce cadre a été fortement remis en cause lors de la pandémie de Covid-19.

S'agissant de l'imposition, la fiscalité n'est pas une compétence de l'Union mais relève de conventions bilatérales conclues d'État à État conformément à l'article 52 de la Constitution. Ainsi, par contraste avec l'harmonisation européenne du cadre applicable à la protection sociale, il existe en matière d'imposition une multitude de textes qui forme un édifice d'une rare complexité et d'une très grande hétérogénéité.

Or, la crise sanitaire a contraint tous les gouvernements européens à prendre des mesures inédites, telles que l'interdiction temporaire de se déplacer librement ou la fermeture unilatérale des frontières, qui a pour les travailleurs frontaliers des conséquences accrues en matière de vie familiale, de lieux de soins ou de consommation. Nombre d'entre eux sont ainsi restés à leur domicile et ont eu recours au télétravail. Si les règles actuelles s'étaient appliquées, les travailleurs frontaliers auraient alors changé d'affiliation à la Sécurité sociale et de régime d'imposition ou auraient été mis en chômage partiel, voire total, pour éviter à leur employeur de faire ces démarches.

Néanmoins, les administrations de sécurité sociale ont adopté une mesure de flexibilité, permise par ce cas de force majeure, visant à neutraliser l'impact de la pandémie sur l'affiliation à la Sécurité sociale des travailleurs pluriactifs, dont les frontaliers, et cette mesure a été reconduite et le sera jusqu'au 30 juin 2022. Des accords fiscaux amiables ont également permis de conserver la stabilité d'un régime d'imposition applicable aux frontaliers.

Dès lors, il convient d'accroître l'usage du télétravail, sans incidence fiscale ou en matière de protection sociale, en évitant toute discrimination potentielle. Les discussions européennes sur le sujet sont essentielles car des États membres pourraient revoir leur participation financière à des projets d'infrastructures de transports en France, s'ils s'estimaient trop perdants du fait de ce télétravail accru. Permettre deux jours de télétravail par semaine semble donc être un bon compromis.

Pour autant, le relèvement du seuil de l'activité substantielle de 25 %, soit un jour par semaine, suggéré par la proposition de résolution européenne initiale et par les sénateurs, n'apparaît pas souhaitable. D'une part, cette solution n'est pas applicable et aurait des effets de bord, en ce que la pluriactivité touche des situations professionnelles trop diverses parmi lesquelles les travailleurs frontaliers ne constituent qu'un tout petit ensemble. D'autre part, une telle solution n'est pas possible à court terme, la réforme des règlements européens de 2004 et de 2009 échouant depuis 2016. Une réouverture des négociations sur ce point ne ferait ainsi que déséquilibrer davantage les négociations.

Il ne s'agit pas d'un cadeau fiscal aux autres pays européens ou d'un manque à gagner pour le budget de l'État, le système déclaratif français ne permettant pas de tracer les jours de télétravail effectués en France, et ce dès le premier jour de télétravail effectué. Les services de l'État ne peuvent ainsi ni chiffrer un montant annuel ni en déduire une perte fiscale associée à l'accroissement du télétravail.

La solution pragmatique de court terme est à droit constant et consiste à utiliser l'article 16 du règlement de 2004 pour parvenir à un accord inter-administratif qui permettrait de déroger, exclusivement pour les travailleurs frontaliers, aux règles de la pluriactivité. Simple à matérialiser, facilement contrôlable par les administrations et répondant aux attentes des travailleurs frontaliers, cette solution permettrait deux jours de télétravail par semaine, mesurés sur une période hebdomadaire.

Une autre solution serait d'introduire un article additionnel limitant le télétravail aux travailleurs frontaliers jusqu'à deux jours par semaine, sans toucher aux règles de la pluriactivité, dans l'hypothèse d'une réouverture des négociations sur la réforme des règlements de coordination des systèmes de Sécurité sociale pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Compatible avec le droit de l'Union, il faudrait simplement que les États membres se mettent d'accord sur une définition du télétravail et nos auditions ont montré que cela était possible.

En tout état de cause, il est nécessaire d'entamer une réflexion européenne sur le statut des travailleurs frontaliers, uniquement traité de manière très indirecte et difficilement applicable en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte la spécificité de leur situation. En souscrivant à l'objectif de la proposition initiale, je vous sou mets un amendement global à l'article unique visant ainsi à rénover cette proposition de résolution européenne afin de tenir compte des derniers développements en la matière. Il n'y aura pas de retour à la normale sans une part croissante de télétravail dans le quotidien.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Cette proposition de résolution européenne porte sur une thématique très technique qui est pourtant souvent sous-estimée. Très concret, ce sujet complique la vie des citoyens européens vivant dans ces régions frontalières, qui sont même 1,9 millions en ajoutant la zone AELE. En effet, ces zones particulières sont des bassins de vie, qui ont besoin d'une approche différente, car les barrières du quotidien peuvent nourrir une forme d'euroscpticisme alors même qu'il ne s'agit pas toujours de compétences de l'Union. Pour la sécurité juridique aussi bien des travailleurs que des entreprises, il est donc important d'attirer l'attention des institutions européennes sur ce sujet très complexe.

Mme Marion Lenne. Permettez-moi tout d'abord de saluer la volonté de la commission de se saisir de ce sujet si sensible. Les travailleurs frontaliers incarnent les idéaux d'échange entre les peuples sur lesquels est fondée l'Union européenne et bénéficient au quotidien des libertés du marché intérieur et de l'espace Schengen. En quelques semaines à peine, ils ont adopté le télétravail grâce à la mise en œuvre d'accords amiables, neutralisant les conséquences de ce système sur leur régime fiscal et d'assurance maladie.

Aujourd'hui, même s'il est encore en vigueur de façon obligatoire, nous mesurons avec recul le potentiel de cette nouvelle organisation du travail. Les salariés peuvent répartir plus librement leur temps entre travail et loisir, ce qui assure une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et augmente leur productivité. Pour les employeurs, la réduction des surfaces de bureaux a l'avantage de faire baisser les charges.

Le nombre de télétravailleurs frontaliers aurait d'ailleurs significativement augmenté. Sur les 450 000 frontaliers, seulement 25 000 personnes privilégiaient le télétravail avant la crise sanitaire. Au plus fort de la crise, on considère que ce chiffre a augmenté de 100 000 personnes, puis baissé de 10 à 15 %. À l'avenir, le nombre de télétravailleurs parmi les travailleurs frontaliers devrait se stabiliser. En effet, à juste dose, et non subi, le télétravail est devenu une habitude dont les travailleurs frontaliers ont du mal à se passer.

Nous sommes ainsi en train d'assister à une transformation durable de notre manière de concevoir le travail et ce, grâce au développement des technologies numériques. Les politiques publiques et la coopération entre les partenaires sociaux seront essentielles pour faire émerger des méthodes de travail innovantes, efficaces et aptes à améliorer le bien-être général et l'environnement. Nous devons pour cela encourager les investissements afin

de répondre aux risques que pourrait entraîner la réduction croissante des espaces de travail. À titre d'exemple, le *co-working* offre des conditions de travail équivalentes à celles des bureaux et plus proches du lieu de résidence.

En tant qu'auteur de la proposition de résolution européenne initiale déposée le 25 juin 2021, et comme bon nombre des cosignataires, députés de zones frontalières, je suis confrontée au quotidien à ces enjeux. Nous avons un intérêt profond à instaurer une conscience commune sur la situation particulière dans laquelle se trouvent les travailleurs frontaliers. Nous devons nous efforcer de faire avancer les débats et les négociations, tant au niveau bilatéral qu'europpéen, pour pérenniser ces reports successifs. En ce sens, la présidence française du Conseil de l'Union européenne est une belle opportunité.

Les institutions doivent être au service des citoyens, comme cela fut le cas depuis le début de la crise. Il nous faut aujourd'hui transformer l'essai en clarifiant le cadre législatif applicable, qui dépend des conventions bilatérales et devra tenir compte du nombre de passages d'une frontière à une autre, du temps de travail, de la rémunération et d'autres paramètres. Ce rapport pour cela essentiel.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Le sujet touche en effet de nombreux points et soulève un problème de définition. Nous devons notamment définir de manière plus précise la notion de télétravail. Aussi, pourquoi avait-on limité le seuil de changement de régime en matière de pluriactivité à une seule journée ? Qu'en est-il du statut de travailleur frontalier ?

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur. Le sujet des définitions juridiques a souvent été évoqué lors de nos auditions et nombre de nos collègues ont tenté d'y répondre. Force est de constater que toute définition de la notion de télétravail semble devenir à un certain moment obsolète. L'on s'aperçoit en effet, qu'en fonction des Etats et du statut du télétravailleur, employé du privé, partenaire syndical ou autre, la définition de télétravail porte des nuances. Ce flou renforce la difficulté à apporter des solutions à ces situations.

Concernant la pluriactivité, qui aurait pu imaginer il y a deux ans que ce sujet du télétravail, et indirectement du statut des travailleurs frontaliers, en serait à ce point ? Les avancées sont toutefois réelles, par exemple au regard des accords signés en matière fiscale.

La masse de travailleurs frontaliers est considérable et notre travail de définition d'un statut du frontalier n'en est qu'à ses débuts. J'aimerais paraphraser les propos du président de la République qui affirmait en 2017 que « ce n'est pas parce que c'est compliqué qu'il ne faut pas le faire ». La tâche est lourde mais je suis convaincu que nous pourrons, à terme, trouver des solutions.

*

*

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Nous passons à présent à l'examen de l'article unique de cette proposition de résolution et à l'amendement de rédaction globale présenté par le rapporteur.

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur. Cet amendement de rédaction globale, plus facile à réaliser qu'une série d'amendements, simplifie la procédure et vient non pas compléter, mais remplacer et élargir le texte originel. Il s'appuie sur la proposition de

réolution initiale, dont il propose une nouvelle rédaction nourrie par les nombreuses auditions réalisées. Cette nouvelle rédaction vise à donner l'impulsion nécessaire à une évolution du cadre politique afin d'arriver à une meilleure définition du télétravail pour les travailleurs frontaliers. Le projet de rapport d'information joint à cette proposition la complète.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je suis également saisie d'un autre amendement rédactionnel, portant sur l'intitulé de la proposition.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle adopte l'article unique ainsi **modifié**.*

*L'ensemble de la proposition de résolution européenne est **adopté**.*

II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Sur le rapport de **Mme la Présidente Sabine Thillaye**, la commission a examiné les textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88.4 de la Constitution.

Textes actés

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission a pris acte des textes suivants :

➤ *Asile et migrations*

- Proposition de décision du conseil relative à des mesures provisoires d'urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne (**COM(2021) 752 final- E 16305**).

➤ *Budget de l'union européenne*

- DEC 30/2021 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2021 (**DEC 30/2021- E 16334**).

- Proposition de virement de crédits n° DEC 01/2022 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2022 (**DEC 01/2022- E 16342**).

➤ *Environnement dont santé environnementale*

- Règlement (UE) de la commission modifiant les annexes VI à X du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) (**D(2021) 76145/01 - E 16283**).

➤ *Marché intérieur, biens et services*

- Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification de l'annexe II (Réglementations techniques, normes, essais et certification) de l'accord EEE (Directive sur les produits du tabac) (**COM(2021) 712 final- E 16317**).

➤ *Services financiers*

- Proposition de directive du parlement européen et du conseil modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance, et modifiant la directive 2014/59/UE (**COM(2021) 663 final- E 16332**).

- Proposition de règlement du parlement européen et du conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres (**COM(2021) 664 final- E 16333**).

*La proposition visant à modifier la directive sur les exigences de fonds propres (CRD) (COM[2021] 663 final) et la proposition visant à modifier le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR) (COM[2021] 664 final) ont pour objet de **transposer dans la législation bancaire européenne** l'accord conclu en décembre 2017 au sein du Comité de Bâle, dit de **finalisation de Bâle III**.*

Ces textes poursuivent quatre objectifs : renforcer le dispositif de fonds propres fondé sur le risque ; mettre davantage l'accent sur les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans le cadre prudentiel ; harmoniser davantage les pouvoirs et outils de surveillance ; réduire les coûts administratifs des banques liés aux publications et améliorer l'accès aux données prudentielles des banques.

*Ces textes mettent en particulier en œuvre l'une des mesures clés de Bâle III : l'introduction d'un **plancher de fonds propres (output floor)** pour les exigences de fonds propres fondées sur le risque. Ce plancher vise à faire en sorte que les modèles internes utilisés par les banques pour calculer leurs exigences de fonds propres ne sous-estiment pas les risques et à améliorer la comparabilité des ratios de fonds propres des établissements. Il fixe une limite inférieure pour les exigences de fonds propres établies au moyen des modèles internes des établissements, correspondant à 72,5 % des exigences de fonds propres qui seraient appliquées sur la base d'approches standard.*

➤ *Schengen libre circulation coopération policière*

- Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Pologne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données (**COM(2021) 910 final – E 16306**).

- DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules en Grèce (14839/21- E 16345).

• **Textes actés de manière tacite**

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *Institutions*

- Conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail Nomination de Mme Marja LYLY-YRJÄNÄINEN, suppléante pour la Finlande, en remplacement de Mme Hanna HÄMÄLÄINEN, démissionnaire (5062/22- E 16346).

- Conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle Nomination de Mme Sandra MISO GUAJARDO, suppléante pour l'Espagne, en remplacement de Mme Miriam PINTO, démissionnaire (5092/22- E 16348).

Enfin, la Commission a pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *Commerce extérieur*

- Proposition De Règlement Du Parlement Européen Et Du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/216 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contingent tarifaire de l'Union pour la viande bovine de haute qualité en provenance du Paraguay (COM(2021) 313 final- E 15886).

➤ *Politique étrangère et de sécurité commune(PESC)*

- Décision du conseil modifiant la décision (PESC) 2019/1720 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Nicaragua (15053/21 LIMITE- E 16335).

- Règlement d'exécution du conseil mettant en œuvre le règlement (UE) 2019/1716 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Nicaragua (15055/21 LIMITE- E 16336).

- DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL mettant en œuvre la décision 2013/798/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République centrafricaine (5036/22 LIMITE- E 16337).

- Décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision 2013/798/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République centrafricaine - Annexe **(5036/22 ADD1 LIMITE- E 16338)**.

- RÈGLEMENT D'EXÉCUTION DU CONSEIL mettant en œuvre le règlement (UE) n° 224/2014 du Conseil concernant des mesures restrictives eu égard à la situation en République centrafricaine **(5038/22 LIMITE- E 16339)**.

- RÈGLEMENT D'EXÉCUTION DU CONSEIL mettant en œuvre le règlement (UE) n° 224/2014 du Conseil concernant des mesures restrictives eu égard à la situation en République centrafricaine ANNEXE **(5038/22 ADD1 LIMITE- E 16340)**.

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution.

Sur le rapport de **Mme la Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a déclaré conforme au principe de subsidiarité les texte suivants transmis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution :

➤ *Budget de l'union européenne*

- RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (COM(2021) 569 final – E 16349).

- DÉCISION DU CONSEIL modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (COM(2021) 570 final – E 16350).

➤ *Services financiers*

- Proposition de directive du parlement européen et du conseil modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance, et modifiant la directive 2014/59/UE **(COM(2021) 663 final- E 16332)**.

- Proposition de règlement du parlement européen et du conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres **(COM(2021) 664 final- E 16333)**.

La séance est levée à 18 heures.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Xavier Paluszkiewicz, Mme Sabine Thillaye

Excusés. - M. Philippe Benassaya, Mme Aude Bono-Vandorme, Mme Frédérique Dumas, M. Christophe Jerretie, Mme Liliana Tanguy

Assistait également à la réunion. - Mme Marion Lenne