

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

COMMISSION

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 31 mars 2008

relative à l'amélioration de la coopération administrative dans le contexte du détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2008/C 85/01)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 211,

considérant ce qui suit:

- (1) 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 ⁽¹⁾ impose des obligations claires en ce qui concerne la coopération entre les administrations nationales et confère aux États membres la responsabilité de mettre en place les conditions nécessaires à cette coopération. Cette obligation comprend la désignation, conformément aux législations et/ou pratiques nationales, d'une ou plusieurs instances de surveillance, organisées et dotées des moyens nécessaires pour fonctionner efficacement et pouvoir répondre rapidement aux demandes d'informations concernant les conditions de travail et d'emploi visées dans la directive 96/71/CE.
- (2) La directive 96/71/CE confère en outre aux États membres l'obligation claire de prendre les mesures appropriées pour que les informations concernant les conditions de travail et d'emploi soient généralement mises à la disposition, non seulement des prestataires de services étrangers, mais aussi des travailleurs détachés.

- (3) Malgré certaines améliorations en matière d'accès à l'information, des inquiétudes justifiées demeurent quant à la manière dont les États membres mettent en œuvre et/ou appliquent, dans la pratique, les règles de la directive 96/71/CE relatives à la coopération administrative ⁽²⁾. La bonne mise en œuvre et application de la directive 96/71/CE, son respect effectif, de même que le contrôle concret de son application, semblent impossibles s'il n'est pas remédié à cette situation ⁽³⁾.

- (4) Le suivi lancé par la Commission sur la base de sa communication «Orientations concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services» ⁽⁴⁾ a en outre révélé que nombre d'États membres tendent à ne recourir qu'à leurs propres mesures et instruments nationaux pour contrôler le respect des conditions de travail et d'emploi applicables aux travailleurs détachés par les prestataires de services. Il est fort possible que cette situation soit liée, voire due, à la quasi-absence de coopération administrative, au niveau toujours insatisfaisant de l'accès à l'information, ainsi qu'à des problèmes de contrôle transfrontalier de l'application de la législation ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Documents de travail des services de la Commission SEC(2006) 439 et SEC(2007) 747, ainsi que Communication «Détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services: en tirer les avantages et les potentialités maximum tout en garantissant la protection des travailleurs», et en particulier les conclusions (point 6), COM(2007) 304 final du 13 juin 2007, page 9.

⁽³⁾ Voir également à cet égard la résolution du Parlement européen du 11 juillet 2007, B6-0266/2007.

⁽⁴⁾ COM(2006) 159 final du 4 avril 2006.

⁽⁵⁾ Communication «Détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services: en tirer les avantages et les potentialités maximum tout en garantissant la protection des travailleurs», et en particulier les conclusions (point 6), COM(2007) 304 final du 13 juin 2007, de même que le document de travail qui l'accompagne SEC(2007) 747.

⁽¹⁾ JOL 18 du 21.1.1997, p. 1.

- (5) Pour garantir le respect de leurs conditions de travail et d'emploi ⁽¹⁾, les autorités de l'État membre dans lequel les services sont prestés appliquent certaines mesures de contrôle ou formalités administratives aux entreprises qui détachent des travailleurs. La nécessité d'actions préventives et de sanctions appropriées destinées à protéger les travailleurs détachés est indéniable. L'analyse des mesures de contrôle utilisées par les États membres révèle toutefois des différences frappantes et indique que certaines d'entre elles pourraient ne pas être proportionnées ni donc conformes, ni à l'article 49 du traité tel qu'interprété par la Cour de justice, ni à la directive 96/71/CE.
- (6) Les besoins légitimes de contrôle ne peuvent être satisfaits en respectant pleinement le droit communautaire si les États membres n'améliorent pas, ni ne renforcent le cas échéant, leur manière de coopérer efficacement entre eux et/ou si l'accès à l'information n'est pas amélioré comme l'exige la directive 96/71/CE ⁽²⁾.
- (7) Une mise en œuvre adéquate de la législation et un contrôle efficace de l'application de celle-ci sont des éléments essentiels à la protection des droits des travailleurs détachés, tandis qu'un contrôle insuffisant mine l'effet utile des règles communautaires applicables dans ce domaine. Une coopération étroite entre la Commission et les États membres est par conséquent fondamentale, mais le rôle important des inspections du travail et des partenaires sociaux à cet égard ne doit pas pour autant être négligé.
- (8) En ce qui concerne le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, les différences de cultures et de structures administratives et de langues, de même que l'absence de procédures clairement établies et d'identification précise des acteurs, constituent des obstacles majeurs à l'efficacité de la coopération entre les États membres. L'utilisation d'un système d'information électronique adéquat qui fonctionne bien, conçu pour faciliter l'assistance mutuelle et l'échange d'informations entre les États membres, est un moyen très efficace de surmonter nombre de ces obstacles et se révèle donc essentiel à une coopération étroite des États membres. Ce système doit permettre aux autorités compétentes et aux autres acteurs concernés — comme les partenaires sociaux — d'identifier facilement leurs interlocuteurs dans les autres États membres et de communiquer efficacement. En outre, il doit contribuer à l'établissement d'un climat de confiance réciproque, essentiel au bon fonctionnement de la coopération administrative.

⁽¹⁾ Idem, résolution du Parlement européen sur le rapport Schroedter du 26 octobre 2006.

⁽²⁾ Ce même point est souligné dans la résolution du Parlement européen; voir notamment les points 21 et 32 et suiv. Il ressort également des réponses reçues dans le cadre de la consultation publique sur la modernisation du droit du travail, COM(2006) 708 du 22 novembre 2006, que la nécessité d'améliorer la coopération est aussi largement soutenue par les États membres [voir COM(2007) 627 final du 24 octobre 2007 et le document de travail des services qui l'accompagne SEC(2007) 1373].

- (9) Fournir aux entreprises et aux travailleurs des informations exactes, mises à jour et facilement accessibles sur les conditions de travail et d'emploi applicables aux travailleurs détachés dans l'État d'accueil est une condition essentielle si l'on veut contribuer à prévenir l'apparition de conflits, de situations problématiques et d'infractions. Par conséquent, les mesures nécessaires doivent être prises pour garantir aux travailleurs détachés et à leur employeur un accès effectif à l'information ⁽³⁾.
- (10) Des mesures urgentes sont nécessaires pour remédier aux problèmes de mise en œuvre, d'application et de contrôle du respect de la législation relative au détachement de travailleurs, en renforçant la coopération administrative entre les États membres, en ayant recours à des systèmes d'échange d'informations plus efficaces, en améliorant l'accès à l'information et en encourageant l'échange d'informations et de bonnes pratiques,

RECOMMANDE:

1. Système d'échange d'informations

Les États membres devraient prendre les mesures nécessaires et s'efforcer de mettre en place un système d'échange d'informations électronique, sur le modèle du système d'information du marché intérieur («IMI») ⁽⁴⁾, et surtout concevoir, en collaboration étroite avec les services de la Commission, une application — spécifique — à l'appui de la coopération administrative nécessaire pour améliorer la mise en œuvre pratique de la directive 96/71/CE.

La mise en place d'un tel système d'échange d'informations électronique pour la coopération administrative dans le cadre de la directive 96/71/CE impliquerait, pour les États membres:

- 1) de recenser les principales questions qui devront faire l'objet d'un échange d'informations et devraient donc figurer dans le système;
- 2) d'identifier les autorités compétentes et, s'il y a lieu, les autres acteurs impliqués dans le suivi et le contrôle des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés qui participent au système d'échange;

⁽³⁾ Ce point a été souligné par le Parlement européen, qui a appelé à agir, dans sa résolution du 11 juillet 2007, voir point 18.

⁽⁴⁾ IMI est un système d'information conçu pour faciliter l'assistance mutuelle et l'échange d'informations entre les États membres. Il s'agit d'un outil sûr et rapide d'échange de données entre les autorités européennes, qui permet à celles-ci de travailler efficacement ensemble malgré les obstacles liés aux différences de langues et de procédures et structures administratives. Les premières applications mises en place appuieront la directive révisée sur les qualifications professionnelles (2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil) et la directive sur les services (2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil).

- 3) de préciser le rôle des bureaux de liaison;
- 4) d'examiner la question de l'existence de garanties suffisantes pour protéger les données personnelles échangées lors d'un échange d'informations entre les autorités des États membres et, si nécessaire, d'autres acteurs concernés ⁽¹⁾.

Les États membres devraient en outre, sur la base des résultats de ces examens préliminaires, évaluer et décider, en coopération avec les services de la Commission, si le système IMI constitue le meilleur support pour l'échange d'informations tel que prévu par l'article 4 de la directive 96/71/CE.

La Commission offrira aide et assistance aux États membres dans ce domaine et s'engage à collaborer très étroitement avec eux afin de réaliser les progrès nécessaires en temps voulu. En particulier, elle facilitera et coordonnera les travaux d'une task-force opérationnelle, qui sera constituée sur une base volontaire, et offrira le cas échéant une assistance technique externe, pendant toute la durée de la mise en place de l'application spécifique.

2. Accès à l'information

Les États membres devraient accroître leurs efforts pour améliorer l'accès à l'information sur les conditions de travail et d'emploi que doivent appliquer les prestataires de services et s'assurer que leurs bureaux de liaison sont en mesure de mener à bien leur mission efficacement.

Pour parvenir à d'autres améliorations en matière d'accès à l'information, les États membres devraient:

- 1) éviter de ne mentionner ou de ne fournir que des informations générales sur le droit du travail et indiquer clairement les conditions de travail et d'emploi et/ou les dispositions de leur législation (nationale et/ou régionale) qui s'appliquent aux travailleurs détachés sur leur territoire;
- 2) prendre les mesures nécessaires pour que soient généralement accessibles les informations sur les conventions collectives applicables (et sur les catégories de personnes concernées par ces textes) et les conditions de travail et d'emploi qui doivent être appliquées par les prestataires de services étrangers; fournir, si possible, des liens vers des sites Internet existants et d'autres points de contact, en particulier les partenaires sociaux concernés;

- 3) donner aux travailleurs et prestataires de services l'accès à ces informations dans des langues autres que la(les) langue(s) nationale(s) du pays dans lequel les services sont prestés; si possible, sous la forme d'une brochure résumée indiquant les principales conditions d'emploi et de travail applicables;
- 4) mieux exploiter les possibilités offertes par Internet et améliorer l'accessibilité et la clarté des informations fournies sur les sites Internet nationaux ⁽²⁾.

En outre, les États membres devraient:

- 5) permettre aux bureaux de liaison de disposer d'une structure efficacement organisée, ainsi que d'un personnel suffisant et des autres ressources leur permettant de remplir leur mission d'information;
- 6) indiquer, si possible, une personne de contact du bureau de liaison chargée de traiter les demandes d'information.

La Commission continuera de soutenir les États membres dans ce domaine, notamment par le biais du portail existant sur le site EUROPA, qui comporte des liens vers des sites nationaux sur le détachement de travailleurs.

3. Échange de bonnes pratiques

Les États membres devraient participer activement à un processus formel et systématique d'identification et d'échange de bonnes pratiques dans le domaine du détachement de travailleurs dans le cadre de tout forum de coopération établi par la Commission à cette fin, tel que le comité à haut niveau envisagé (pour plus de détails, voir annexe).

Fait à Bruxelles, le 31 mars 2008.

Par la Commission

Vladimír ŠPIDLA

Membre de la Commission

⁽¹⁾ Dans ce contexte, voir aussi la décision 2008/49/CE de la Commission du 12 décembre 2007 relative à la protection des données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre du Système d'information du marché intérieur (IMI) (JO L 13 du 16.1.2008, p. 18).

⁽²⁾ Les sites Internet nationaux apparaissent sous la forme de liens sur le site de la Commission sur le détachement des travailleurs: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/postingofworkers_fr.htm

ANNEXE

Comité à haut niveau dans le domaine du détachement des travailleurs (à établir): mission, tâches et compétences envisagées

Les échanges d'informations effectués à ce jour sur une base volontaire dans le cadre du groupe informel d'experts gouvernementaux sur le détachement des travailleurs montrent que ce groupe a contribué à améliorer les moyens disponibles pour l'échange d'informations concernant les conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés. En outre, il a donné des informations utiles à la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre et l'application de la directive 96/71/CE.

L'amélioration de la coopération administrative exige aussi de mettre en place des moyens efficaces pour identifier et échanger les bonnes pratiques dans tous les domaines d'importance pour la bonne application et le contrôle du respect effectif de la directive 96/71/CE. Il sera ainsi possible d'améliorer sensiblement la coopération administrative et de prévenir l'apparition de conflits ainsi que le recours fréquent au règlement juridictionnel des différends.

Par conséquent, comme elle l'a déjà annoncé dans sa communication du 13 juin 2007, la Commission envisage d'établir un comité à haut niveau, qui aurait les tâches et les objectifs suivants:

- 1) identifier et promouvoir l'échange d'expériences et de meilleures pratiques;
- 2) promouvoir l'échange d'informations pertinentes, y compris sur les formes existantes de coopération administrative (bilatérale) entre les États membres et/ou les partenaires sociaux;
- 3) examiner les questions (administratives), les difficultés et les questions spécifiques concernant la mise en œuvre, l'application, ainsi que le respect effectif de la directive 96/71/CE et le contrôle de son application, ou les mesures d'application nationales, dans le domaine du détachement de travailleurs;
- 4) examiner toute difficulté qui peut se poser eu égard à l'application de l'article 3, paragraphe 10, de la directive 96/71/CE;
- 5) suivre les progrès réalisés dans l'amélioration de la coopération administrative, en particulier la mise en place de l'application — spécifique — à l'appui de cette coopération, l'adaptation et la mise en œuvre du système IMI, ainsi que l'amélioration de l'accès à l'information et, s'il y a lieu, suggérer des actions ou des mesures à prendre;
- 6) examiner les possibilités d'améliorer le respect effectif des droits des travailleurs et le contrôle du respect de ces droits, ainsi que la protection de la situation des travailleurs, si nécessaire;
- 7) procéder à un examen approfondi des problèmes concrets de contrôle transfrontalier de l'application de la législation.

Pour atteindre ces objectifs, le comité à haut niveau devrait directement impliquer les instances publiques chargées de contrôler, dans les États membres, le respect de la législation applicable aux travailleurs détachés, comme les inspections du travail. Il devrait aussi, dans le respect de la législation et/ou de la pratique nationales, impliquer officiellement les partenaires sociaux de manière régulière, en particulier les représentants des partenaires sociaux de secteurs où le recours aux travailleurs détachés est fréquent.

La Commission est prête à adopter, dans un proche avenir, une décision instituant ce comité à haut niveau, dans laquelle seront définis la composition, les objectifs et les méthodes de travail de cet organe. À cet effet, elle tiendra compte de l'issue du débat au Conseil à la suite de la présente recommandation.
