

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.4.2006
COM(2006) 159
VERSION PROVISOIRE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Orientations concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une
prestation de services**

{SEC(2006) 439}

1. OBJET DE LA PRÉSENTE COMMUNICATION

L'article 49 CE établit le principe selon lequel les États membres doivent garantir la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté. Cette liberté fondamentale comprend le droit pour un prestataire établi dans un Etat membre de détacher temporairement des travailleurs dans un autre Etat membre aux fins d'y prêter un service. Il découle de la jurisprudence que, en tant que principe fondamental du Traité, la libre prestation de services ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par les raisons énumérées par l'article 46 du Traité CE et par des raisons impérieuses d'intérêt général, et dans le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité.

La directive 96/71/CE (ci-après dénommée "la directive") précise les règles impératives en vigueur dans le pays d'accueil qui doivent s'appliquer aux travailleurs détachés en établissant un "noyau dur" de conditions de travail et d'emploi et en les rendant obligatoires pour les entreprises détachant des travailleurs dans un État membre autre que celui sur le territoire duquel ces travailleurs travaillent habituellement. La directive a une finalité sociale claire: garantir aux travailleurs détachés le respect par leur employeur pendant le détachement de certaines règles protectrices de l'Etat membre dans lequel ils sont détachés. Ces règles portent notamment sur:

- les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos,
- la durée minimale des congés annuels payés,
- les taux de salaire minimum,
- les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment des entreprises de travail intérimaire,
- la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, et
- les mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes.

Les États membres sont juridiquement tenus d'adopter les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive, de prendre les mesures adéquates en cas de non-respect de ces dispositions et d'assurer que les mesures appropriées soient à la disposition des travailleurs et/ou de leurs représentants pour faire respecter les obligations définies par cette Directive, ainsi que de prévoir une coopération entre les administrations publiques.

La Directive a pour objectif de concilier le droit des entreprises à fournir des services transfrontaliers conformément à l'Article 49 du Traité CE, d'une part, et les droits des travailleurs qui sont détachés à titre temporaire à l'étranger pour fournir ces services, d'autre part.

À la suite de l'adoption par le Parlement européen d'une résolution législative sur la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur le 16 février 2006, la Commission a présenté une proposition modifiée dans laquelle n'apparaissent plus les articles 24 et 25 de la proposition initiale, qui contenaient des dispositions spécifiques concernant le détachement de travailleurs. Par ces articles, la Commission proposait de supprimer certaines

exigences administratives relatives au détachement des travailleurs. La suppression de ces exigences était accompagnée de mesures visant à renforcer la coopération administrative entre Etats membres.

La Commission s'est engagée à établir des orientations reflétant l'état actuel du droit communautaire au sujet des procédures administratives traitées dans les Articles 24 et 25. La présente communication indique aux États membres la voie à suivre pour se conformer à l'acquis communautaire tel qu'il est interprété par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes renvoyant à l'article 49 du traité CE et pour atteindre plus efficacement les résultats requis par la directive. Les informations rassemblées par les services de la Commission dans le rapport SEC(2006) 439¹, qui est joint à la présente communication, montrent que l'accès aux informations, la coopération administrative et le contrôle du respect de la législation peuvent être améliorés considérablement, grâce notamment à la définition et à la diffusion des meilleures pratiques.

Cette communication n'affecte ni les prérogatives de la Commission, telles que prévues par le Traité, afin de garantir le respect du droit communautaire par les Etats membres, ni les règles générales en matière d'exigences relatives aux visas.

2. ÉLÉMENTS D'ORIENTATION: MESURES DE CONTRÔLE

Dans sa jurisprudence², la Cour a admis que les États membres peuvent vérifier qu'il n'est pas fait un usage abusif de la libre prestation de services, par exemple en plaçant des travailleurs de pays tiers sur le marché de l'emploi de l'État membre d'accueil. Elle a aussi admis le bien-fondé de mesures de contrôle nécessaires pour vérifier le respect d'exigences elles-mêmes justifiées par des raisons d'intérêt général. Toutefois, la Commission souhaite rappeler que lors des contrôles effectués dans le cadre de la mise en œuvre de la directive, les États membres sont tenus de respecter l'article 49 du traité et de s'abstenir de créer ou de maintenir des restrictions injustifiées et disproportionnées à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté. La Cour a en effet souligné à plusieurs reprises que ces contrôles doivent être aptes, dans le respect de la proportionnalité, à atteindre les objectifs poursuivis sans restreindre cette liberté plus qu'il n'est nécessaire³.

2.1. Mesures d'application générale

Parmi les mesures de contrôle mises en œuvre par certains États membres qui appellent une clarification sur la base de la jurisprudence de la Cour fondée sur l'article 49 CE les suivantes sont particulièrement importantes⁴:

- l'exigence de disposer d'un représentant sur le territoire de l'État membre d'accueil;

¹ Ce rapport fait suite à la demande adressée par le Parlement européen à la Commission dans sa résolution du 15 janvier 2004, P5_TA(2004)0030.

² Affaire C-113/89 (Rush Portuguesa L^{da} c. Office national d'immigration), arrêt du 27 mars 1990, point 17 et Affaires jointes C-369/96 et 376/96 (Ministère public c. Jean-Claude Arblade et autres), arrêt du 23 novembre 1999, point 62.

³ Voir, en ce sens, les arrêts Commission contre Luxembourg, affaire C-445/03, arrêt du 21 octobre 2004, par. 40, et Commission contre Allemagne, C-244/04, arrêt du 19 janvier 2006, par. 36.

⁴ Ces mesures ont été identifiées dans le Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur l'état du marché intérieur des services – COM(2002) 441 du 30 juillet 2002.

- l'exigence d'obtenir une autorisation auprès des autorités compétentes de l'État membre d'accueil ou d'être enregistré auprès de celles-ci, ou toute autre obligation équivalente;
- l'exigence de faire une déclaration;
- l'exigence de tenir et de conserver des documents sociaux sur le territoire du pays d'accueil et/ou dans les conditions applicables sur son territoire.

a) L'exigence de disposer d'un représentant domicilié sur le territoire de l'État membre d'accueil

La Cour⁵ a qualifié l'exigence d'avoir une succursale sur le territoire national comme constituant "*la négation même de la libre prestation de services*". S'agissant de l'obligation pour un prestataire de services de désigner un représentant ayant un domicile dans l'État membre pour y offrir ses services, une telle obligation, qui se rapproche de l'exigence d'élire domicile auprès d'un mandataire agréé condamné par la Cour, paraît incompatible au regard de l'article 49 CE⁶.

Dans l'Arrêt *Arblade et autres*⁷, la Cour a jugé qu'une obligation de tenir à disposition et de conserver certains documents au domicile d'une personne physique domicilié dans l'État membre d'accueil, qui les tient en tant que mandataire ou préposé de l'employeur qui l'a désigné, même après que l'employeur a cessé d'occuper des travailleurs dans cet État, ne pourrait être admise que si les autorités nationales ne sont pas en mesure d'exécuter leur mission de contrôle de manière efficace en l'absence d'une telle obligation. L'interprétation de cette jurisprudence devra être faite au cas par cas, mais on peut considérer que, pour remplir cette mission, la désignation d'une personne parmi les travailleurs détachés, par exemple un contremaître, servant de lien entre l'entreprise étrangère et l'inspection de travail, devrait être suffisant.

Conclusion: Sur la base de la jurisprudence existante, il faut conclure que l'exigence faite par un État membre aux entreprises détachant des travailleurs sur son territoire de disposer d'un représentant domicilié dans l'État membre d'accueil, est disproportionnée par rapport à l'objectif d'assurer le contrôle des conditions d'emploi de ces travailleurs. La désignation d'une personne parmi les travailleurs détachés, par exemple un contremaître, servant de lien entre l'entreprise étrangère et l'autorité de contrôle compétente, devrait être suffisante.

b) L'exigence d'obtenir une autorisation auprès des autorités compétentes de l'État membre d'accueil ou d'être enregistré auprès de celles-ci, ou toute autre obligation équivalente

Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour qu'une réglementation nationale qui subordonne, d'une manière générale et pour toutes les activités, l'exercice de prestation de services sur le territoire national par une entreprise établie dans un autre État membre à la délivrance d'une autorisation administrative, constitue une restriction à la libre prestation de services au sens de l'article 49 CE (voir notamment l'arrêt *Vander Elst*⁸).

⁵ Affaire C-279/00 (Commission c. République italienne), arrêt du 7 février 2002, point 18.

⁶ Voir, par exemple, en ce sens l'arrêt de la Cour du 6 mars 2003 dans l'affaire C-478/01, point 19.

⁷ Voir note 2, point 76.

⁸ Affaire C-43/93 (Raymond Vander Elst c. Office des migrations internationales), arrêt du 9 août 1994.

Il y a un certain nombre d'activités dont l'exercice est réglé dans les États membres par des dispositifs légaux ou réglementaires comprenant un régime d'autorisation spécifique à chaque activité. Un nombre important d'États membres prévoit, par exemple, sur le plan interne, des régimes d'autorisation pour les entreprises de travail intérimaire, visant à s'assurer que ces entreprises présentent les garanties suffisantes pour exercer cette activité.

L'État membre d'accueil n'est en droit d'exiger d'autorisation préalable que pour l'exercice de certaines activités, indépendamment de la situation du détachement, sous condition qu'elle puisse être justifiée par des raisons impératives d'intérêt général, et soit proportionnée et compatible avec les dispositions pertinentes du Traité sur la liberté de prestation de services. Cette exigence devra prendre en compte les contrôles et vérifications déjà effectués dans l'État membre d'origine.

Conclusion: Sur la base de la jurisprudence existante, il faut conclure qu'une réglementation qui subordonnerait le détachement des travailleurs à un contrôle préalable systématique, y compris par le biais d'une exigence d'autorisation ou d'enregistrement au préalable spécifique au détachement, serait disproportionnée.

c) L'exigence de faire une déclaration

Presque la moitié des États membres imposent aux prestataires de services détachant des travailleurs sur leur territoire de faire une déclaration préalable à leurs autorités⁹. Il semblerait que ces déclarations aient pour objectif, d'une part, de permettre aux autorités nationales de vérifier l'information sur le détachement obtenue lors des contrôles *in situ*, et d'autre part, d'aider les inspections du travail à procéder à l'évaluation des risques pour cibler leurs contrôles sur les situations ou les entreprises à haut risque.

Il n'existe pas, à ce stade, d'arrêt de la Cour portant spécifiquement sur l'admissibilité d'une obligation de déclaration pour le détachement. Dans l'affaire *Commission v Luxembourg*¹⁰, qui visait l'imposition d'une exigence d'un permis de travail pour un travailleur détaché, ressortissant d'un État tiers, dans le cadre d'une prestation de service, la Cour a déclaré que *"l'obligation faite à une entreprise prestataire de services de signaler au préalable aux autorités locales la présence d'un ou de plusieurs travailleurs salariés détachés, la durée prévue de cette présence et la ou les prestations de services justifiant le détachement constituerait une mesure aussi efficace et moins restrictive que l'exigence en cause. Elle serait de nature à permettre à ces autorités de contrôler le respect de la réglementation sociale luxembourgeoise pendant la durée du détachement en tenant compte des obligations auxquelles l'entreprise est déjà soumise en vertu des règles de droit social applicables dans l'État membre d'origine"*.

S'agissant du détachement de travailleurs ressortissants d'un État tiers par un prestataire de services communautaire, la Cour a conclu dans son arrêt *Commission/Allemagne*¹¹, que *"ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 27 de ses conclusions, l'exigence de la part du prestataire de services d'une simple déclaration préalable attestant que les travailleurs concernés sont en situation régulière (...) dans l'État membre où cette entreprise les emploie,*

⁹ Il s'agit des États suivants: Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne, France, Grèce, Luxembourg, Hongrie, Lettonie, Malte, Pays-Bas et Portugal. La Slovénie et la République tchèque imposent une obligation similaire aux destinataires des services.

¹⁰ Voir note 3, point 31.

¹¹ Voir note 3, point 41.

offrirait aux autorités nationales, de manière moins restrictive et aussi efficace que le contrôle préalable au détachement, des garanties quant à la régularité de la situation de ces travailleurs et au fait que ceux-ci exercent leur activité principale dans l'État membre où est établie l'entreprise prestataire de services. Une telle exigence permettrait aux autorités nationales de contrôler ces données a posteriori et de prendre les mesures nécessaires en cas d'irrégularité de la situation desdits travailleurs".

Cette jurisprudence de la Cour admet la déclaration comme une mesure à la fois aussi efficace et moins restrictive qu'une autorisation préalable pour permettre aux États membres d'être informés à tout moment sur la présence des travailleurs détachés des pays tiers sur leur territoire.

Les États membres doivent s'abstenir d'utiliser les déclarations à des fins autres que l'information, notamment à des fins de contrôle ou d'enregistrement des entreprises prestataires de services, ce qui serait équivalent à un régime d'autorisation.

Conclusion: Sur la base de la jurisprudence existante, la Commission considère que l'État membre d'accueil, afin de lui permettre de vérifier le respect des conditions d'emploi établies dans la directive, devrait pouvoir exiger, dans le respect du principe de la proportionnalité, de la part du prestataire de services une déclaration au plus tard au début des travaux contenant des indications sur les travailleurs détachés, la durée, le lieu et le type de leur service. La déclaration pourrait contenir une mention attestant que les travailleurs des pays tiers détachés sont en situation régulière dans le pays d'établissement du prestataire de services, y compris en ce qui concerne les exigences de visa, et y sont légalement employés.

d) L'exigence de tenir et de conserver des documents sociaux sur le territoire du pays d'accueil et/ou dans les conditions applicables sur son territoire

La Cour de Justice s'est prononcée sur les obligations de tenue et de conservation de documents sociaux dans l'État membre d'accueil concernant les travailleurs détachés.

Dans son arrêt *Arblade et autres*¹², la Cour a constaté qu'une protection efficace des travailleurs, notamment en matière de sécurité et de santé, ainsi qu'en matière de temps de travail, peut exiger de tenir certains documents à disposition en un lieu accessible et clairement identifié du territoire de l'État membre d'accueil pour les autorités de cet État chargées d'effectuer les contrôles, "faut, notamment, d'un système organisé de coopération ou d'échange d'informations entre États membres, tel que prévu à l'article 4 de la directive 96/71".

Néanmoins, dans le même arrêt, la Cour a précisé que les autorités compétentes du pays d'accueil doivent vérifier avant d'imposer une telle obligation à un prestataire de services que la protection sociale des travailleurs concernés ne serait pas suffisamment sauvegardée par la production, dans un délai raisonnable, des documents tenus dans l'État membre d'établissement¹³. Dans *Finalarte*¹⁴, la Cour a admis que les entreprises établies en dehors de l'État membre d'accueil pourraient être contraintes à fournir plus de renseignements que les

¹² Voir note 2, point 61.

¹³ Voir note 2, point 65.

¹⁴ Affaires jointes C-49/98, 50/98, 52/98, 54/98, 68/98 et 71/98 (*Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da} c. Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft e. a.*), arrêt du 25 octobre 2001, points 69-74.

entreprises établies dans cet État, dans la mesure où cette différence de traitement peut être attribuée aux différences objectives existant entre ces entreprises et celles établies dans l'État d'accueil.

En revanche, la Cour a également établi qu'il faut vérifier si les informations fournies par les documents exigés par la réglementation de l'État membre d'établissement sont suffisantes, dans leur ensemble, pour permettre les contrôles nécessaires dans l'État membre d'accueil¹⁵.

Après la fin du délai de transposition de la directive en 1999, et la mise en place successive de la coopération en matière d'information prévue dans l'article 4, la possibilité pour les États membres d'exiger la tenue de certains documents sociaux dans l'État de détachement devient plus limitée. Néanmoins, la Commission estime que l'État membre d'accueil pourrait toujours exiger la tenue, sur le lieu de travail, de certains documents qui sont nécessairement générés et tenus sur place tels que les registres sur le temps de travail effectif ou des documents relatifs aux conditions de santé et sécurité sur le lieu de travail. Afin de permettre aux autorités de l'État membre d'accueil de contrôler les conditions d'emploi en conformité avec la directive, il est admis qu'elles peuvent exiger du prestataire de services la production des documents jugés nécessaires pour effectuer ces contrôles dans un délai raisonnable.

Il n'est toutefois pas acceptable que l'État membre d'accueil exige une deuxième série de documents conformes à la réglementation de cet État membre pour le seul fait qu'il existe certaines différences de forme ou de contenu avec les documents conformes à la réglementation de l'État membre d'établissement. Il n'est non plus acceptable que les documents de sécurité sociale puissent être exigés, puisque ceux-ci font l'objet d'une procédure spécifique dans le pays d'origine, conformément au règlement (CEE) n° 1408/71. En revanche, la Cour de justice a reconnu dans *Arblade et autres*¹⁶ que *"les éléments d'information exigés respectivement par la réglementation de l'État membre d'établissement et celle de l'État membre d'accueil (...) peuvent être à ce point différents que les contrôles exigés par la réglementation de l'État membre d'accueil ne peuvent être effectués sur la base de documents tenus conformément à la réglementation de l'État membre d'établissement"*.

Conclusion: Sur la base de la jurisprudence précitée, il faut conclure que l'État membre d'accueil, pour pouvoir vérifier le respect des conditions d'emploi établies dans la directive, doit pouvoir exiger, dans le respect du principe de la proportionnalité, la tenue sur le lieu de travail, des documents qui y sont, par nature, créés, tels que les "time sheets" ou les documents relatifs aux conditions de santé et de sécurité sur le lieu de travail. L'État membre d'accueil ne peut pas exiger une deuxième série de documents si les informations fournies par les documents exigés par la réglementation de l'État membre d'établissement sont suffisantes, dans leur ensemble, pour permettre les contrôles nécessaires dans l'État membre d'accueil.

2.2. Mesures applicables aux travailleurs détachés ressortissants des pays tiers

Dans la jurisprudence existante sur la liberté de prestation des services en vertu de l'article 49 (voir, par exemple, les arrêts *Vander Elst*¹⁷ et arrêt *Commission / Luxembourg*¹⁸), la Cour avait jugé que les travailleurs, dans le cas où ils sont employés régulièrement et habituellement par un prestataire de services établi dans un État membre (d'origine), peuvent

¹⁵ Voir note 2, points 64-65.

¹⁶ Voir note 2, point 63.

¹⁷ Voir note 8.

¹⁸ Voir note 10.

être détachés dans un autre État membre (d'accueil), sans être soumis, dans cet autre État membre, à des formalités administratives telles que le permis de travail.

La Cour a aussi jugé que certaines conditions additionnelles que certains États membres imposent au détachement des travailleurs des pays tiers étaient disproportionnées. Dans le cas *Commission contre Allemagne*¹⁹, la CJCE a jugé non conforme à l'article 49 du traité l'imposition faite par la législation allemande aux travailleurs ressortissants d'un État tiers faisant l'objet d'un détachement par une entreprise établie dans un autre État membre, qu'ils soient employés depuis au moins un an par cette entreprise, pour qu'un visa de séjour leur soit délivré. Dans ce cas, la Cour a confirmé son arrêt dans le cas *Commission contre Luxembourg*²⁰, où elle avait jugé qu'une législation imposant une condition de période d'emploi préalable de six mois excède ce qui peut être exigé au nom de l'objectif de protection sociale des travailleurs ressortissants d'un État tiers et donc n'est pas justifiée. Dans ce dernier arrêt, la Cour avait également condamné l'exigence d'un contrat à durée indéterminée.

Conclusion: Sur la base de la jurisprudence existante, il faut conclure qu'il n'est pas permis à l'État membre d'accueil d'exiger des formalités administratives ou des conditions supplémentaires aux travailleurs détachés originaires de pays tiers quand ceux-ci sont régulièrement employés par un prestataire de services établi dans un autre État membre, sans préjudice du droit de l'État d'accueil de vérifier que ces conditions sont remplies dans l'État membre d'établissement du prestataire de services.

3. COOPÉRATION EN MATIÈRE D'INFORMATION

a) Accès à l'information

L'article 4(3) de la directive impose clairement aux États membres de prendre les mesures appropriées pour que les informations concernant les conditions de travail et d'emploi soient généralement accessibles aux prestataires de services étrangers et aux travailleurs.

L'utilisation des outils de diffusion des informations sur les conditions de travail et d'emploi lors du détachement et sur les obligations à respecter peut être nettement améliorée. L'amélioration tangible des aspects suivants requiert des efforts supplémentaires:

- alors que le nombre de sites internet nationaux consacrés au détachement a augmenté substantiellement, il reste nécessaire que les États membres exploitent mieux les possibilités de l'internet et améliorent l'accessibilité et la clarté des informations fournies sur les sites web nationaux²¹;
- les États membres doivent préciser quelle partie de leur législation nationale doit être appliquée par les prestataires de services étrangers et éviter de fournir seulement des informations sur le droit du travail en général sans indiquer quelles conditions sont applicables aux travailleurs détachés;

¹⁹ Voir note 11.

²⁰ Voir note 10.

²¹ Le site web de la Commission consacré au détachement des travailleurs offre un lien vers les sites web nationaux: http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingofworkers_fr.htm

- les informations devraient être disponibles dans des langues autres que la (les) langue(s) nationale(s) du pays d'accueil;
- les bureaux de liaison doivent disposer du personnel et des autres ressources qui leur permettent de s'acquitter de leurs obligations en matière d'information;
- les États membres devraient désigner une personne de contact chargée de traiter les demandes d'information, car cette façon de faire donne de meilleurs résultats qu'une grande structure anonyme;
- les bureaux de liaison doivent également s'appuyer sur une structure efficace. Ils doivent être capables de servir d'intermédiaires entre les personnes demandant des informations et les autres organismes nationaux compétents.

Afin de remplir leurs obligations, les États membres sont invités à faire des efforts additionnels pour améliorer et rendre plus aisément accessible l'information sur les termes et conditions d'emploi qui doivent être appliqués par les prestataires de services ainsi que pour s'assurer que leurs bureaux de liaison soient à même de remplir effectivement leurs tâches. La Commission continuera à soutenir les États membres dans ce domaine, notamment au sein du groupe d'experts, et suivra leurs efforts afin de s'assurer qu'ils convergent vers les meilleures pratiques.

b) Coopération entre les États membres

L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive établit des obligations claires en matière de coopération entre les administrations nationales et elle charge les États membres de créer les conditions nécessaires à cette coopération. Cette obligation implique la mise en place d'une autorité de contrôle capable de répondre à une demande motivée concernant, par exemple, le fait de savoir si la société fournissant des services transnationaux est réellement établie dans l'État membre d'origine ou à une demande de documents probants permettant d'établir si le travailleur est considéré comme un travailleur par la législation de l'État membre d'accueil.

La demande d'informations peut également circuler dans l'autre sens lorsque, par exemple, le travailleur détaché désire savoir, au terme du détachement, s'il a obtenu tout ce à quoi il avait droit au cours de la période de détachement.

Afin de se conformer à l'article 4 de la directive, les États membres doivent veiller à ce que les bureaux de liaison et les autorités de contrôle soient organisés et équipés d'une manière qui leur permette d'exercer efficacement leurs fonctions et de répondre rapidement aux demandes. Il peut se révéler nécessaire, dans ce contexte, que les bureaux de liaison et/ou les autorités de contrôle mènent des investigations ou obtiennent des informations d'autres sources ou organismes (telles les institutions de sécurité sociale); ils procéderont alors de la même manière que pour des cas internes et conformément à la législation nationale.

Les initiatives prises par la Commission dans le contexte du groupe d'experts (en particulier l'élaboration d'un code de conduite pour une bonne coopération et l'établissement d'un formulaire multilingue pour l'échange d'informations entre les autorités) peuvent concourir à l'amélioration de la coopération transfrontalière. Les échanges d'informations pourront être facilités par l'utilisation, en temps opportun, du système électronique qui sera créé par la Commission pour les besoins de la directive sur les services.

Afin de remplir leurs obligations, les États membres sont invités à prendre les mesures nécessaires afin que leurs bureaux de liaison et/ou les autorités de contrôle soient dotés des équipements et ressources nécessaires pour répondre de manière efficace aux demandes d'information et de coopération transfrontalière provenant des autorités compétentes des autres États membres. La Commission continuera à appuyer les États membres dans ce domaine, notamment par la mise à disposition des systèmes électroniques plus appropriés, et suivra étroitement leurs progrès.

4. CONTROLE DU RESPECT DE LA DIRECTIVE ET MESURES A PRENDRE EN CAS DE NON-RESPECT DE CELLE-CI

Les États membres ont l'obligation de garantir certains termes et conditions aux travailleurs détachés dans leur territoire en vertu de l'article 3 de la directive et de prendre des mesures pour prévenir et combattre tout comportement illégal de la part des prestataires de services, impliquant notamment le refus d'octroyer de tels termes et conditions. Ceci est une condition fondamentale pour établir des conditions de concurrence loyale, qui donnent un gage de crédibilité au détachement des travailleurs dans le cadre de la prestation transfrontalière de services. Les États membres ont ainsi pour obligation de mettre sur pied les mécanismes nécessaires pour assurer le respect des mesures d'exécution concernant le détachement des travailleurs.

Les travailleurs détachés et/ou les organisations les représentant devraient avoir la possibilité de saisir directement l'autorité compétente de l'État membre d'accueil d'une plainte et l'application des mesures devrait pouvoir être déclenchée par les plaintes des travailleurs ou des entreprises concurrentes. Bien que cette faculté puisse contribuer à améliorer le contrôle et l'application de la législation, elle sous-entend que l'autorité de contrôle dispose des ressources et pouvoirs nécessaires pour assurer le suivi de ces plaintes.

Les États membres sont tenus d'évaluer en permanence l'efficacité des inspections du travail et des autres systèmes de contrôle et de réfléchir aux moyens de les améliorer, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu de la directive. Cette action peut être appuyée par le renforcement de la coopération entre les autorités nationales chargées des contrôles (dont les inspections du travail) des aspects relevant de la directive. Les représentants des inspections du travail ou des autres organismes responsables de l'application de la directive devraient se réunir au moins une fois par an dans le contexte du groupe d'experts sur le détachement des travailleurs.

En cas de non-respect des obligations découlant de la directive, les États membres sont tenus en vertu de l'article 5 de la directive de prendre des mesures adéquates. Il leur appartient de choisir les instruments appropriés à mettre en place, mais ceux-ci doivent être de nature à garantir aux personnes concernées la protection effective de leurs droits et être semblables aux instruments appliqués, dans des situations purement nationales, aux cas d'infraction au droit national.

Lorsque des irrégularités sont constatées, il incombe aux États membres de prévoir des mesures, assorties de sanctions, ayant un caractère effectif, proportionnel et dissuasif. Ils peuvent également instaurer des procédures adéquates permettant aux travailleurs et/ou à leurs représentants de faire valoir leurs droits. Faciliter l'accès des travailleurs détachés aux tribunaux, y compris aux procédures d'arbitrage et de médiation, au même titre que les travailleurs nationaux, constitue une condition indispensable dans ce contexte.

La Cour de justice des Communautés européennes s'est prononcée dans une affaire préjudicielle²² sur un système de responsabilité conjointe et solidaire pour les entreprises générales ou principales. La Cour a considéré que l'article 5 de la directive, interprété à la lumière de l'article 49 CE, ne s'oppose pas à l'utilisation d'un tel système comme une mesure adéquate en cas de non-respect de la directive. La Cour a aussi établi qu'une telle mesure ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif qu'elle poursuit, et a renvoyé à la cour nationale pour application de cet arrêt dans le cas en question.

Les États membres sont invités à évaluer l'impact de l'introduction dans leur droit national d'une mesure proportionnée et non discriminatoire de ce type. Les États membres disposant déjà d'un système analogue devraient évaluer son efficacité en tant que mesure proportionnée et non discriminatoire en cas de non-respect de la directive.

Afin de remplir leurs obligations, les États membres sont invités à réexaminer leurs systèmes de contrôle et de mise en œuvre de la directive. Ils sont, en particulier, invités à mettre en place des mécanismes appropriés pour remédier aux manquements, ainsi que des mesures de contrôle adéquates et proportionnées, ceci ayant pour but que les prestataires de services en infraction puissent être effectivement sanctionnés. La Commission s'engage à travailler avec les États membres afin d'améliorer la coopération transfrontalière des inspections du travail dans les matières couvertes par la directive sur le détachement des travailleurs.

5. CONCLUSIONS

Il est urgent de clarifier les mesures de contrôle auxquelles les États membres peuvent recourir en vertu de l'article 49 CE tel qu'interprété par les arrêts de la Cour, et d'améliorer l'accès à l'information et la coopération administrative. Les États membres devraient agir pour que les orientations contenues dans la présente communication soient suivies d'effets concrets aussi tôt que possible. La Commission adoptera, dans les douze mois à venir, un rapport décrivant la situation dans tous les États membres par rapport à l'ensemble des aspects abordés dans la présente communication de manière à évaluer les progrès accomplis dans ce domaine. Pour suivre l'évolution de la situation dans les États membres et être en mesure d'entreprendre une évaluation objective, sur la base des éléments d'orientation exposés ci-dessus, la Commission:

- adressera un questionnaire détaillé dans les plus brefs délais aux autorités nationales et aux partenaires sociaux les invitant non seulement à commenter leurs propres mesures, mais également à indiquer comment ils perçoivent et jugent les mesures ou actions entreprises par d'autres autorités ou partenaires sociaux;
- mettra un formulaire à la disposition des utilisateurs sur son site Internet pour permettre à ceux-ci de faire part de leur expérience, positive ou négative, en matière d'obtention d'informations, de coopération internationale et de contrôle et d'application de la législation;
- surveillera et évaluera de façon suivie les mesures prises par les États membres pour faciliter l'accès à l'information et mettre en œuvre le code de bonne conduite et le formulaire standardisé d'échange d'information.

²² Affaire C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Filipe Pereira Félix), arrêt du 12 octobre 2004, point 37.

Si, à la suite de cet exercice de suivi, la Commission devait arriver à la conclusion que le respect des dispositions du droit communautaire applicables en l'espèce et/ou la coopération entre États membres prévue aux articles 4 et 5 de la directive n'ont pas connu d'amélioration substantielle, elle prendrait les mesures qui s'imposent pour remédier à cette situation.