

SOMMAIRE

PRÉFACE	7
PROPOS INTRODUCTIFS	11
CHAPITRE 1. LES DERNIÈRES MINUTES DE LA DERNIÈRE CHANCE : L'AGENCE EUROPÉENNE DU TRAVAIL ET L'UNION EN 2019.	25
CHAPITRE 2. L'ORGANISATION ET LA STRUCTURE MANAGÉRIALE DE L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL ET LE BUDGET AFFECTÉ À L'AET	45
CHAPITRE 3. LE PERSONNEL (ARTICLES 30-33 RÈGLEMENT AET)	67
CHAPITRE 4. LES OBJECTIFS ET LES MISSIONS EXERCÉES PAR L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL	71
CONCLUSIONS : COMMENT COOPÉRER DANS LA CONCURRENCE NORMATIVE, AU TEMPS DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ?	185
TABLE BIBLIOGRAPHIQUE INDICATIVE	195
TABLE DES MATIÈRES	201



PRÉFACE

L'Europe sociale a toujours été, à mes yeux, une dimension essentielle de la construction européenne et j'ai souvent regretté qu'elle ne fût pas mieux défendue et développée. C'est dans cet esprit que j'avais évoqué, en début de mon mandat de président de la Commission européenne, la nécessité pour l'Union européenne de se doter d'un véritable « triple A social ». Cette obligation était d'autant plus ardente que l'Europe devait non seulement faire face aux conséquences de la pire crise économique et sociale qu'elle ait connue depuis la Deuxième Guerre mondiale, mais aussi à de profondes transformations du monde du travail.

Dans ce contexte, la Commission européenne que j'ai eu l'honneur de présider a d'emblée fait le choix du renouvellement de l'économie sociale de marché, de la modernisation de notre acquis social et de l'approfondissement de l'Europe sociale.

Nous nous sommes battus pour des valeurs et pour des principes. Moi qui ai toujours plaidé pour la mise en place d'un socle des droits sociaux, alors que j'étais ministre du Travail puis lorsque j'étais premier ministre, j'ai continué à le faire une fois devenu président de la Commission européenne. Et nous sommes parvenus à faire proclamer un Socle européen des droits sociaux, le 17 novembre 2017, à Göteborg en Suède, en présence des chefs d'État et de gouvernement européens, avec le soutien du Parlement européen et du Conseil de l'Union.

En établissant le Socle européen des droits sociaux, l'Union entend défendre les droits de ses citoyens dans un monde en mutation rapide. Ce Socle, c'est un engagement de tous au nom de valeurs communes et c'est aussi un programme d'action pour tous au cours des années à venir, car l'Europe sociale, ce sont des principes et des valeurs, mais ce ne sont pas que des mots, aussi importants fussent-ils.

Cet ensemble de vingt principes et droits sont essentiels pour le monde du travail du XXI^e siècle : du droit à un salaire équitable au droit à la protection de la santé ; de la formation tout au long de la vie à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée ; de l'égalité entre les femmes et les hommes au droit à un revenu minimum.

Aujourd'hui, ce sont plus de vingt-quatre initiatives juridiques qui ont été adoptées sur proposition de la Commission au cours du mandat dans le domaine social, afin de donner vie au Socle et de le renforcer au quotidien. Et nous veillons à sa mise en œuvre au sein des États membres à travers le Semestre européen de coordination de nos politiques économiques, car le social et l'économie ne font qu'un.

Ce faisant, nous nous sommes aussi battus pour des règles modernes, justes et efficaces, qui soient bien mises en œuvre. C'est particulièrement vrai – et c'était particulièrement nécessaire – dans le domaine de la mobilité des travailleurs. Les citoyens européens sont très fortement attachés à la liberté de circulation au sein de l'Union, qui est l'une de nos libertés fondamentales, mais ils ressentaient à juste titre les risques d'absence de règles, de fraude ou d'abus. Il fallait agir pour réconcilier les Européens avec leurs valeurs et redonner confiance dans le fonctionnement de notre marché unique. Nous avons agi.

Nous avons changé les règles relatives au détachement des travailleurs, en faisant prévaloir un principe simple : un même salaire pour un même travail au même endroit. Quelles ne furent pas les critiques lorsque j'ai énoncé ce principe en juillet 2014 ! Nous avons travaillé sans relâche pour rassembler et convaincre. Ce changement de bon sens est désormais acquis.

Nous avons initié une modernisation des règles en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale, afin de faciliter la coopération entre États membres, avec là encore un principe simple et pourtant difficile à préserver : l'égalité entre tous. Du Nord au Sud, de l'Est à l'Ouest, ma conviction est qu'il n'y a pas en Europe de citoyens ou de travailleurs de deuxième classe.

Des règles justes étaient nécessaires, mais elles ne sont pas suffisantes. Faut-il encore qu'elles soient bien appliquées. C'est là tout le sens de notre proposition d'Autorité européenne du travail, que j'avais annoncée dans mon discours sur l'état de l'Union le 13 septembre 2017. J'avais alors fait remarquer qu'il y avait quelque chose d'absurde à disposer d'une Autorité bancaire pour faire appliquer les normes bancaires européennes, mais toujours pas d'une Autorité commune du travail pour veiller au respect de l'équité au sein de notre marché unique.

Et je suis particulièrement satisfait de l'accord obtenu en un temps record par le législateur européen – moins d'un an après la présentation de notre proposition formelle le 13 mars 2018 – sur la création de l'Autorité européenne du travail, qui a débuté ses activités cet automne à Bruxelles, avant son installation à Bratislava, ville qui a été choisie pour accueillir son siège, ce dont je me réjouis.

Cette Autorité jouera un rôle essentiel pour appuyer le travail des autorités nationales de travail et s'assurer d'une mise en œuvre juste, simple et efficace des règles européennes. Tout le monde peut comprendre la démarche : une meilleure information pour les citoyens et les entreprises sur leurs droits et obligations ; une meilleure coopération et une simplification du travail entre administrations nationales, y compris entre autorités d'inspection ; et une possibilité de médiation en cas de difficultés transfrontalières. Tout le monde doit y gagner.

C'est une grande avancée pour les 17 millions d'Européens qui vivent ou travaillent dans un autre État membre de l'Union que celui de leur nationalité, ainsi que pour les milliers d'entreprises qui opèrent au quotidien au sein de notre marché intérieur, car il n'y a pas de marché sans règles justes et sans liberté de circulation bien encadrée.

Cet ouvrage collectif, dont je veux saluer la très grande qualité des contributions, permettra aux lecteurs de mieux se familiariser avec les responsabilités de cette nouvelle Autorité. Il rassemble des réflexions aussi riches que variées sur ce grand pas en avant que nous avons accompli ensemble dans la réalisation d'une Europe plus sociale et d'un marché du travail européen plus équitable. Un pas qui s'inscrit fermement dans la durée grâce à la mise en place de l'Autorité européenne du travail, car ainsi que le disait Jean Monnet : « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions ».

Jean-Claude JUNCKER
Président de la Commission européenne du travail



PROPOS INTRODUCTIFS

Section 1. L'idée visant à l'instauration d'une Autorité européenne du travail n'est pas neuve

1. En effet, à l'occasion de l'adoption de la directive d'exécution de la directive « détachement des travailleurs », les organisations syndicales au niveau européen avaient revendiqué la mise en place d'un « Europol social », c'est-à-dire un corps de fonctionnaires habilité à poursuivre les abus en matière de détachement au-delà des frontières nationales d'un État membre. En effet, il n'est pas satisfaisant que les services d'inspection soient simplement mentionnés dans le texte de l'instrument, il s'impose de mettre en place des procédures concrètes les obligeant à collaborer et à s'organiser pour qu'ils puissent effectuer leur travail avec une connaissance suffisante des législations applicables et avec des moyens coordonnés en vue de lutter efficacement contre la concurrence déloyale¹. Ainsi l'ex-Commissaire européen Barnier, dans un entretien qu'il a donné à l'agence Reuters, s'était ouvertement exprimé en faveur de la création d'une agence européenne pour veiller au respect des droits des salariés « détachés » dans un autre État européen et à l'établissement d'une « liste noire » des entreprises contrevenant à ces règles. Bien plus, le commissaire européen déclarait qu'« un jour ou l'autre, il faudrait créer une agence de contrôle [européenne] pour coordonner et renforcer la mission des inspecteurs du travail » au niveau de l'Union. « On devrait avoir un corps minimal d'investigation », expliquait-il, tout en précisant s'exprimer à titre personnel. Cette agence permettrait notamment de suppléer le défaut de contrôle dans les pays qui ne disposent pas d'une administration structurée en matière d'inspection du travail². Il n'est, dès lors, pas étonnant que dans son discours sur l'état de l'Union prononcé en

¹ Cette idée a d'ailleurs été exprimée par les organisations européennes représentatives des travailleurs à l'occasion de la consultation sur la proposition de directive d'exécution de la directive « détachement ».

² <http://www.capital.fr/a-la-une/actualites/barnier-propose-une-agence-europeenne-d-inspection-du-travail-892977>.

septembre 2017³, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, insiste pour que « toutes les règles de l'UE en matière de mobilité des travailleurs soient mises en œuvre de manière juste, simple et efficace par un nouvel organisme européen d'inspection et d'application des règles. [...] » et annonce à cette fin la création prochaine d'une Autorité européenne du travail afin de renforcer l'équité sur le marché intérieur.

Section 2. L'instauration de l'AET est le fruit d'un travail législatif intense

2. Le même jour, le 13 mars 2018, la Commission européenne publie sa proposition législative de règlement établissant une Autorité européenne du travail⁴⁻⁵ et adopte une décision instituant le groupe consultatif européen pour l'Autorité européenne du travail⁶. Dans le délai de huit semaines à compter de la présentation de la proposition de la Commission, les parlements nationaux de la Pologne et de la Suède ont transmis des avis motivés (procédure dite des « cartons jaunes »), mais étant donné que le seuil d'un tiers prévu à l'article 7 du Protocole n° 2 du TUE n'a pas été atteint celle-ci n'a pas dû procéder au réexamen de sa proposition législative. L'établissement de l'AET a pour but d'aider les États membres et la Commission à faciliter l'accès des particuliers et des employeurs aux informations concernant leurs droits et obligations ainsi qu'aux services concernés par les situations de mobilité transfrontière des travailleurs, de soutenir la coopération entre les États membres en matière d'application transfrontière du droit applicable de l'Union, ainsi que de favoriser et de faciliter la recherche de solutions en cas de différend ou de perturbation du marché du travail ayant une dimension transfrontière⁷. La Commission a également proposé

³ Le discours sur l'état de l'Union 2017 est disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/commission/news/president-juncker-delivers-state-union-address-2017-2017-sep-13_fr.

⁴ Dans la suite de cet ouvrage l'acronyme AET sera utilisé en lieu et place des termes « Autorité européenne du travail ».

⁵ COM(2018) 131 final – proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail.

⁶ Décision du 13 mars 2018, 2018/402, de la Commission instituant le groupe consultatif européen pour l'Autorité européenne du travail, *J.O.U.E.*, L 72/20, 15 mars 2018.

⁷ Dans son analyse d'impact accompagnant sa proposition de règlement visant à établir une AET, la Commission européenne avait envisagé et évalué trois options politiques, caractérisées par des niveaux d'ambition croissants, ~~ont été envisagés~~ 1) une option « soutien », 2) une option « opérationnelle », 3) une option « supervision ». Chaque option couvre les missions suivantes qui pourraient être confiées à une Autorité européenne du travail :

que l'Autorité regroupe les missions techniques et opérationnelles de sept instances existantes de l'UE (le bureau européen de coordination d'EURES, le comité technique sur la libre circulation des travailleurs, le comité d'experts en matière de détachement de travailleurs, la plateforme européenne pour la lutte contre le travail non déclaré et les trois sous-comités de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale – la commission technique, la commission des comptes et le comité de conciliation)⁸. L'Autorité a donc pour but d'établir une structure permanente en vue d'obtenir des résultats meilleurs et plus efficaces sur la base d'un forum de coopération renforcé et d'activités d'inspection menées de concert. Le règlement établissant une AET n'a pour vocation ni de créer du nouveau droit matériel, ni d'étendre le droit matériel de l'Union existant. Les missions de l'Autorité se limiteront à aider les États membres à mettre en œuvre la législation pertinente de l'Union en vigueur, en particulier dans les domaines de la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre et de la coordination de la sécurité sociale, y compris la libre circulation des travailleurs, le détachement de travailleurs et les services aux travailleurs hautement mobiles. De son côté, le groupe consultatif pour l'Autorité européenne du travail est chargé de conseiller et d'assister la Commission pour l'établissement rapide et le fonctionnement futur de l'Autorité européenne

- services de mobilité des travailleurs destinés aux particuliers et aux entreprises ;
- coopération et échange d'informations entre les autorités nationales ;
- aide aux inspections conjointes ;
- analyse du marché du travail et évaluation des risques ;
- soutien au renforcement des capacités ;
- médiation entre les autorités nationales ;
- facilitation de la coopération entre les acteurs concernés en cas de perturbations transfrontières ;

En termes de mise en œuvre, les options suivantes ont été envisagées :

- un réseau européen est établi pour coordonner les organismes de l'UE existants dans le domaine de la mobilité des travailleurs et la Commission se voit confier les nouvelles tâches opérationnelles ; 1)
- une nouvelle Autorité européenne du travail est établie pour mener les tâches opérationnelles, en se basant sur les organes existants en matière de mobilité des travailleurs ; 2)
- une nouvelle Autorité européenne du travail est établie sur la base d'une agence européenne existante dans le domaine de l'emploi. 3)

L'option privilégiée combine l'option opérationnelle 2), à mettre en œuvre par une nouvelle Autorité européenne du travail. Cette approche permet à la Commission de garder la main, en liaison avec les États membres, ce qui permet de se conformer à la doctrine de non déléation. L'option opérationnelle permet d'obtenir le meilleur équilibre par rapport aux objectifs visés, en assurant des effets positifs pour les autorités nationales, les entreprises et les travailleurs sans augmenter sensiblement les coûts ; de surcroît, elle bénéficie d'un soutien important auprès des parties intéressées. Quant à l'option de mise en œuvre, l'établissement d'une nouvelle Autorité européenne du travail en s'appuyant sur les organismes existants au niveau de l'UE en matière de mobilité des travailleurs combine l'efficacité opérationnelle des missions et le soutien aux activités des organismes existants au niveau de l'UE, tout en les rationalisant, de manière proportionnée et dans le respect du principe de subsidiarité, deux questions ayant été soulevées par les parties prenantes intéressées. La Commission avait ainsi conclu qu'« [u]n instrument législatif [règlement] est nécessaire pour établir une nouvelle agence ».

⁸ À vrai dire, le comité de conciliation ne constitue pas une instance autonome mais uniquement un groupe de travail permanent institué au sein de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. Nous y reviendrons *infra* sous le Chapitre 4, Section 3, concernant les tâches de l'AET en matière de sécurité sociale.

du travail. La proposition législative de règlement établissant une AET est un texte aux contours imprécis et peu compatible avec les caractéristiques attendues d'un règlement (article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), mais qui, fort heureusement, a pu prendre forme grâce aux travaux menés au sein du groupe des questions sociales (voyez *infra*). S'il ne participe pas au processus législatif menant à l'adoption de la proposition de règlement établissant l'Autorité européenne du travail, le groupe consultatif devait aider à préparer le terrain en vue de l'établissement de cette Autorité. Le groupe consultatif devait en particulier permettre l'échange des meilleures pratiques et expériences en matière de coopération dans les domaines de la mobilité transfrontière des travailleurs et de la coordination des systèmes de sécurité sociale qui sont susceptibles d'être développés encore davantage par l'Autorité européenne du travail. En outre, il devrait faciliter l'examen de questions d'ordre général, de questions de principe et de problèmes pratiques découlant de la mise en œuvre du droit de l'Union applicable dans ces domaines. Le groupe devait également aider à déterminer les moyens de coopération et de contribution des organismes compétents existants, y compris les agences de l'Union européenne, dans la perspective de l'établissement et du bon fonctionnement de l'Autorité européenne du travail. La décision établissant le groupe consultatif pour l'AET s'applique jusqu'à l'établissement de l'Autorité européenne du travail⁹. À la suite de la présentation de la Commission le 23 avril 2018, le groupe « Questions sociales » a examiné la proposition lors de dix autres réunions, dont sept sous la présidence autrichienne. La présidence a orienté les travaux approfondis en vue de clarifier le texte du règlement AET et de trouver des solutions de compromis visant à tenir compte des différentes préoccupations exprimées par les délégations¹⁰. Les préoccupations des États membres rencontrées par la présidence autrichienne étaient les suivantes.

Tout d'abord, en ce qui concerne *la définition de la portée des activités de l'Autorité*. La Commission a proposé de définir la portée par référence aux « questions liées à la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre et à la coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'Union » tout en énumérant les actes de l'Union pertinents au considérant 7¹¹. Afin

⁹ Décision du 13 mars 2018 2018/402 de la Commission instituant le groupe consultatif européen pour l'Autorité européenne du travail, *J.O.U.E.*, L 72/20, 15 mars 2018, considérant n° 10.

¹⁰ Proposition de compromis de la présidence, doc. réf. 14247/18.

¹¹ Les actes pertinents de l'Union énumérés au considérant 7 de la proposition de règlement sont les suivants : l'Autorité devrait contribuer à faciliter la libre circulation des travailleurs régie par le règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil (règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement

de répondre au manque de précision soulevée par les États membres, la présidence a proposé de définir la portée des activités de l'Autorité par une liste fermée d'actes de l'Union à l'article 1^{er}, paragraphe 3, sur la base du considérant 7. Il a également été précisé que cette liste ne serait dynamique que dans la mesure où les modifications des actes énumérés entrent dans le domaine de compétence de l'Autorité. Cette approche a recueilli un large soutien. Des références spécifiques ont été faites à la coopération dans des cas de perturbations transfrontières du marché du travail et à la coordination de la lutte contre le travail non déclaré, maintenant ainsi ces activités à l'intérieur du domaine de compétence de l'Agence.

Le respect des *compétences des États membres*, des systèmes nationaux de relations professionnelles et des accords existants entre États membres. Un ajout a été inséré au texte du règlement afin de garantir aux États membres que l'AET n'influencera en aucun cas les compétences des États membres en ce qui concerne l'application et le respect de la législation pertinente de l'Union, leurs propres systèmes de

européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union [J.O., L 141, 27 mai 2011, p. 1]), la directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil (directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs [J.O., L 128, 30 avril 2014, p. 8]) et le règlement (UE) 2016/589 du Parlement européen et du Conseil (règlement (UE) 2016/589 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2016 relatif à un réseau européen des services de l'emploi [EURES], à l'accès des travailleurs aux services de mobilité et à la poursuite de l'intégration des marchés du travail, et modifiant les règlements (UE) n° 492/2011 et (UE) n° 1296/2013 [J.O., L 107, 22 avril 2016, p. 1]). Elle devrait faciliter le détachement de travailleurs, régi par la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil (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 [J.O., L 18, 21 janvier 1997, p. 1]) et la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil (directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur [« règlement IMI »] [J.O., L 159, 28 mai 2014, p. 11]), y compris en soutenant le respect de ces dispositions mises en œuvre au moyen de conventions collectives d'application universelle dans le respect des pratiques des États membres. Elle devrait également contribuer à la coordination des systèmes de sécurité sociale régie par les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 883/2004 (règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale [J.O., L 166, 30 avril 2004, p. 1 ; rectifié au J.O., L 200, 7 juin 2004, p. 1]), (CE) n° 987/2009 (règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale [J.O., L 284, 30 octobre 2009, p. 1]) et (UE) n° 1231/2010 (règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 visant à étendre le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité [J.O., L 344, 29 décembre 2010, p. 1]) ainsi que par les règlements du Conseil (CEE) n° 1408/71 (règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [J.O., L 149, 5 juillet 1971, p. 2]) et (CEE) n° 574/72 (règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [J.O., L 74, 27 mars 1972, p. 1]).

relations professionnelles et leur législation nationale sur le travail. Il a également été précisé que l'établissement de l'Autorité s'entendra sans préjudice des accords bilatéraux existants et des accords de coopération administrative entre États membres, en particulier ceux liés aux inspections concertées et communes.

Les missions de l'Autorité. En réponse aux questions et problèmes soulevés par les délégations, la présidence a proposé plusieurs clarifications concernant les définitions des missions de l'Autorité énoncées aux articles 5 à 12. En particulier, elle a défini les termes « inspections concertées » et « inspections communes » et a précisé que la participation à celles-ci serait volontaire. Afin de présenter clairement les missions de l'Autorité en matière de lutte contre le travail non déclaré, la présidence a repris la formulation employée dans la décision (UE) 2016/344 et l'a insérée sous la forme d'un nouvel article. À la demande de plusieurs délégations et sur la base des éléments fournis par la Commission, la présidence a clarifié le concept de perturbations transfrontières du marché du travail et le rôle de l'Autorité dans de tels cas (article 14).

L'intégration des sous-commissions de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. La plupart des délégations n'ont pas soutenu la proposition de la Commission de transférer l'activité de la « commission technique » et celle de la « commission des comptes » de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale¹² à l'Autorité. Par conséquent, la présidence a retiré de la proposition législative les références à ces organismes. De nombreux États membres ont également estimé que les missions du comité de conciliation de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale ne devraient pas être transférées à l'Autorité ; le comité de conciliation et ses missions devraient plutôt continuer de relever de la compétence de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. La crainte a également été évoquée que l'Autorité pourrait ne pas posséder les compétences permettant de traiter les cas dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale et qu'elle pourrait interférer avec la mission d'interprétation du règlement (CE) n° 883/2004 qui appartient à la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale¹³.

¹² L'acronyme CACSS sera utilisé en lieu et place de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale dans le présent ouvrage.

¹³ Voy. *infra*, Chapitre 4, Section 8, du présent ouvrage.

Le comité économique et social européen avait, par ailleurs, souligné dans son avis rendu sur la proposition de règlement établissant l'AET que « le rôle de médiation de l'AET dans les conflits entre les autorités nationales, notamment dans le domaine de la sécurité sociale, [...] ce processus devant faire l'objet d'une clarification »¹⁴.

Les modalités transitoires. Les délégations ont souligné la nécessité d'assurer la continuité des missions qui seront reprises par l'Autorité des structures et organismes existants, par exemple le « comité technique sur la libre circulation des travailleurs » établi en vertu du règlement (UE) n° 492/2011, le « comité d'experts en matière de détachement de travailleurs » institué par la décision 2009/17/CE de la Commission, la « plate-forme européenne visant à renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré » instituée par la décision (UE) 2016/344 et le « bureau européen de coordination » d'EURES établi en vertu du règlement (UE) 2016/589. Par conséquent, la présidence a proposé que ces structures continuent d'exister et qu'elles soient soutenues par la Commission jusqu'à ce que l'Autorité soit pleinement opérationnelle. Soulignons que le comité économique et social européen, dans l'avis qu'il a rendu le 6 décembre 2018 sur la proposition de règlement s'était exprimé également en ce sens que « Le CESE recommande à la Commission de prendre le plus grand soin lors de l'intégration des différentes instances dans l'AET afin de garantir que l'expérience et les savoir-faire accumulés soient exploités utilement et qu'il n'y ait pas de chevauchement avec d'autres instruments et structures, avec pour objectif ultime de s'assurer que l'action de l'AET soit plus efficace »¹⁵.

3. Lors de la réunion du comité des représentants permanents (Coreper) du 23 novembre 2018, la proposition de compromis de la présidence autrichienne a reçu un accueil favorable et le mandat fut ainsi donné au Conseil de l'Union (EPSCO) d'adopter sa position (orientation générale) sur la création d'une Autorité européenne du travail, ce qu'il fit lors de sa réunion du 6 décembre 2018. Trois questions demeuraient « en suspens » ou du moins nécessitaient encore quelques précisions. Il s'agissait, d'une part, de la question relative à l'appellation

¹⁴ Avis du 12 décembre 2018 du comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail, pt 15, *J.O.U.E.*, C 440/128, pt 4.1.6.

¹⁵ Avis du 12 décembre 2018 du comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail, pt 15, *J.O.U.E.*, C 440/128.

même de la nouvelle agence européenne (Agence *versus* Autorité européenne du travail)¹⁶, d'autre part, de la question posée par le groupe des États membres de Visegrád évoquant les négociations en cours dans le domaine du transport routier dans le cadre du « paquet mobilité » et le risque d'avoir des chevauchements et des structures parallèles, en particulier dans le domaine du transport routier, qui demandaient de retirer du texte toute référence au secteur routier international¹⁷ et, enfin, de la question soulevée par une majorité de délégations et relative à la tâche de médiation confiée à l'AET. Au regard de tâche de médiation, les États membres sont convenus que la participation à la médiation doit être volontaire. La plupart des États membres ont été également satisfaits de la proposition de la présidence selon laquelle un médiateur, de concert avec les États membres concernés, devrait s'efforcer de dégager un consensus afin de parvenir à une conclusion, éventuellement avec l'appui d'experts d'autres États membres et de la Commission, qui agiraient uniquement à titre consultatif. La question de la détermination du siège de la future AET devait également être tranchée.

4. Le 14 février 2019, la présidence roumaine du Conseil et le Parlement européen ont conclu un accord provisoire¹⁸. En substance, cet accord retient l'appellation initiale d'« Autorité européenne du travail ». En outre, s'agissant de la tâche de médiation ledit accord provisoire prévoit que la médiation se déroulera en deux étapes : la première étape fera intervenir un médiateur de l'Autorité et des représentants des États membres concernés et pourrait déboucher sur l'adoption d'un avis non contraignant. Si aucune solution n'est trouvée, les États membres concernés peuvent convenir d'une seconde étape de médiation, inspirée du comité de conciliation de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. Lorsqu'un différend concerne (totalement ou partiellement) la coordination de la sécurité sociale, tout État membre concerné peut demander qu'il soit porté devant la Commission administrative. La Commission administrative, en accord avec les États membres concernés, peut présenter la même demande. Cet accord provisoire, après examen a été approuvé le 20 février par les

¹⁶ Certains États membres souhaitaient conserver le nom initial, « Autorité européenne du travail », afin de souligner l'importance de cette agence opérationnelle par rapport à d'autres. Toutefois, une majorité d'États membres se sont prononcés en faveur de la proposition de la présidence visant à nommer cette nouvelle agence l'« Agence européenne du travail », en particulier parce que cela refléterait le fait que le rôle de l'Autorité se limiterait à soutenir les États membres.

¹⁷ Voy. déclaration de la Bulgarie, 6 décembre 2018, doc. réf. 7203/18 – COM(2018) 131 final.

¹⁸ Voy. doc. réf. 7203/18 – COM(2018) 131 final. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6128-2019-ADD-1-COR-1/en/pdf>.

ambassadeurs des États membres (réunis au sein du Coreper). Relevons que la tâche portant sur la coopération entre les parties prenantes concernées en cas de perturbations transfrontières du marché du travail prévue dans la proposition initiale de la Commission européenne a finalement été retirée du texte : tant le Conseil que le Parlement étaient d'avis que cette tâche ne cadrerait pas avec les missions de l'AET.

5. Le 13 juin 2019, le Conseil EPSCO adopte le règlement instituant l'Autorité européenne du travail. Les dispositions relatives au siège de l'AET ont été exclues du règlement. Aussi, en marge de la réunion du Conseil, la ville de Bratislava (Slovaquie) a été choisie pour accueillir le siège de la future Autorité européenne du travail. La décision relative au choix du siège de cette Autorité a été prise d'un commun accord entre les représentants des États membres au terme d'un vote qui s'est tenu en marge de la session du Conseil. Quant à la procédure relative à la détermination du siège de l'AET, l'approche commune annexée à la déclaration commune de 2012 faite par le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les agences décentralisées¹⁹ prévoit que la décision relative au siège d'une agence doit être prise d'un commun accord par les représentants des gouvernements des États membres. Un bref échange de vues a eu lieu au sein du Coreper II le 27 février 2019, qui a été suivi d'une analyse plus approfondie de la procédure et des critères au sein du Coreper I le 6 mars 2019. En marge de la réunion du Coreper I tenue le 13 mars 2019, les représentants des gouvernements des États membres ont approuvé d'un commun accord la procédure et les critères. Les critères d'attribution du siège de l'agence se fondent sur le point 6 de l'approche commune annexée à la déclaration commune de 2012. Ces critères concernent l'équilibre géographique (les sièges des futurs organismes communautaires devraient être situés avant tout dans les États membres ayant adhéré à l'Union en 2004 ou après, la priorité voulue devant être donnée aux États membres qui n'accueillent aucun organisme de l'UE), la disponibilité, en temps voulu, d'espaces de bureaux appropriés permettant à l'agence d'être opérationnelle, l'accessibilité du site d'implantation (la fréquence et la durée des liaisons en transports en commun entre l'aéroport le plus proche et le site d'implantation, ainsi que la qualité et la quantité des infrastructures d'hébergement), l'existence d'établissements scolaires adéquats pour les enfants du personnel de l'agence et l'accès adéquat au marché du travail, à la

¹⁹ Document 11450/12.

sécurité sociale et aux soins médicaux pour les enfants et les conjoints. Le 29 mai 2019, la Commission a publié son évaluation générale de toutes les offres reçues dans le délai prévu²⁰. Le Parlement européen et le Conseil ont formellement adopté la proposition le 20 juin 2019.

6. Le règlement instituant l'AET a été publié au Journal officiel le 11 juillet 2019²¹ et est entré en vigueur le 1^{er} août 2019.

Section 3. La mise en œuvre effective de l'AET

7. Depuis l'entrée en vigueur du règlement établissant l'AET, le conseil d'administration de cette dernière s'est réuni à deux reprises :

- les 16 et 17 octobre 2019 à Bruxelles. Le 16 octobre a été principalement dédié à la cérémonie d'inauguration de l'AET ainsi qu'à la première réunion de son conseil d'administration. À l'occasion de l'inauguration de l'AET, le Président Juncker a déclaré : *« L'Autorité européenne du travail est la pierre angulaire de nos travaux visant à rendre les règles de l'UE en matière de droit du travail équitables, efficaces et applicables. Il n'est pas surprenant que l'Autorité, si grandement nécessaire, ait été instituée en un temps record. L'Autorité améliorera l'accès des travailleurs et des employeurs aux informations sur leurs droits et obligations et aidera les autorités nationales du travail dans leurs activités transfrontières. Cela bénéficiera directement aux millions d'Européens qui vivent ou travaillent dans un autre État membre, ainsi qu'aux millions d'entreprises qui exercent des activités transfrontières dans l'UE. Il s'agit d'une étape supplémentaire majeure sur la voie d'un marché du travail européen mieux intégré, fondé sur la confiance, des règles fiables et une coopération efficace. Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui – au Parlement, au Conseil et à la Commission – ont permis de faire de l'Autorité une réalité et j'adresse à celle-ci tous mes vœux de réussite »*. Le conseil d'administration a, par ailleurs, traité différentes questions dont celles relatives à l'adoption des règles de procédure du conseil d'administration, la présentation de la procédure de sélection du président et du vice-président

²⁰ Note d'évaluation des différentes candidatures par la Commission européenne, <https://www.consilium.europa.eu/media/39532/commission-assessment-cover-note.pdf>.

²¹ Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) n° 833/2004, (UE) n° 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344, *J.O.U.E.*, L 186/21, 11 juillet 2019.

du conseil d'administration, l'adoption de la procédure de sélection des membres et suppléants du groupe des parties prenantes, les questions relatives au personnel de l'AET, la procédure de sélection du directeur exécutif, les règles applicables aux fonctionnaires nationaux détachés, le plan d'activité et le budget pour 2019 ;

- à Bratislava le 3 décembre 2019 pour élire le président et vice-président du conseil d'administration de l'AET et pour adopter le programme de travail et budget pour l'année 2020, ainsi que le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'Autorité pour 2021. S'agissant du programme d'activités de l'AET pour 2020, la priorité a été placée à la fois sur le soutien aux inspections communes et concertées et aux aspects liés à l'accès à l'information.

Section 4. La problématique autour des bases juridiques servant de soutènement au règlement établissant une AET

8. La question des bases juridiques, lors des travaux du groupe des questions sociales, a été soulevée par de nombreuses délégations à tel point que le service juridique du Conseil a dû intervenir et rendre un avis juridique écrit²². Tout d'abord, il faut rappeler que selon la jurisprudence constante de la C.J.U.E., « le choix de la base juridique d'une mesure de l'Union européenne doit reposer sur des facteurs objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, qui comprennent notamment le but et le contenu de la mesure »²³. En outre, conformément à une jurisprudence constante, un acte législatif ne peut se fonder sur deux bases juridiques ou plus que si trois conditions sont remplies²⁴ :

- premièrement, l'acte doit poursuivre deux ou plusieurs objectifs sans qu'un seul objectif soit le principal ou prédominant pour les autres. À l'inverse, lorsqu'un acte poursuit deux objectifs ou plus et si l'un de ces objectifs est identifiable comme étant le principal, alors que les autres sont purement accessoires, l'acte doit être fondé sur la base juridique requise par l'objectif principal ou prédominant ;

²² Service juridique du Conseil, avis juridique rendu le 26 septembre 2018, doc. réf. 12004/18.

²³ C.J.U.E., aff. C-147/13, EU:C:2015:299, *Espagne c. Conseil*, pt 68 et aff. citées.

²⁴ C.J.U.E., aff. C-300/89, EU:C:1991:244, *Commission c. Conseil (Titane d'oxyde)*, pts 17-21 ; C-42/97, EU:C:1999:81, *Parlement c. Conseil*, pts 38-43 ; C-36/98, EU:C:2001:64, *Spain c. Conseil*, pt 59 ; C-211/01, *Commission c. Conseil*, pt 39 ; C-336/00, EU:C:2002:509, *Huber*, § 31 ; C-338/01, EU:C:2004:253, *Commission c. Council*, pts 55 et s. ; C-155/07, EU:C:2008:605, *Parlement c. Conseil*, pts 36 et s.

- deuxièmement, les objectifs énoncés dans l'acte législatif doivent être indissociables ;
- troisièmement, les bases juridiques doivent prévoir des procédures qui sont compatibles.

En combinant les objectifs et les tâches, l'AET, vise d'une part, à contribuer à la libre circulation des travailleurs, conformément à l'article 46 du TFUE. À cet égard, il est noté qu'elle assumera, entre autres activités, la gestion du bureau de coordination EURES. En revanche, les activités de l'AET dans le domaine de la sécurité sociale, y compris son soutien aux travaux de la CACSS, constituent des mesures dans le domaine de la sécurité sociale afin de garantir la libre circulation des travailleurs, non seulement pour les travailleurs migrants salariés mais aussi les travailleurs indépendants et leurs personnes à charge, conformément à l'article 48 du TFUE. Par conséquent, il est clair que les articles 46 et 48 du TFUE sont nécessaires comme bases juridiques de la proposition de règlement. En conclusion, le service juridique du Conseil considère que : (1) Les articles 46 et 48 du TFUE constituent les bases juridiques nécessaires et suffisantes de la proposition. (2) Le rôle de l'AET vis-à-vis des ressortissants de pays tiers, des apatrides et des réfugiés, tel que défini par ses objectifs et tâches énoncés dans la proposition de règlement, est déterminé et limité par le champ d'application du droit matériel de l'Union applicable. Par conséquent, ses activités ne concerneront les ressortissants de pays tiers, les apatrides et les réfugiés en ce qui concerne la mobilité transfrontalière de la main-d'œuvre ou la coordination des systèmes de sécurité sociale que dans la mesure où cette mobilité ou coordination est prévue dans les actes législatifs pertinents de l'Union.

Section 5. Le plan de l'ouvrage

9. Dans les grandes lignes, le présent ouvrage suit fidèlement la structure du règlement établissant l'AET. Ainsi, après avoir fourni les éléments contextuels dans lesquels s'inscrit l'établissement de la nouvelle agence européenne (AET), les structures organisationnelle et managériale de l'AET sont décrites. Ensuite, les différentes tâches attribuées à l'AET sont analysées (accès à l'information, faciliter la coopération et l'échange d'information, le soutien aux inspections communes et concertées, la médiation pour la résolution des différends entre États membres,

l'évaluation des risques liés à la mobilité, la lutte contre le travail non déclaré). L'ouvrage se termine par quelques conclusions prospectives sur le développement de l'AET et quelques considérations critiques. L'AET ainsi conçue sera-t-elle en mesure de relever les défis importants et croissants liés à la mobilité des personnes au sein de l'Union européenne et qui se posent quotidiennement ?

Les auteurs,
Andrea ALLAMPRESE
Silvia BORELLI
Marc MORSA
Fabienne MULLER
Marco ROCCA



CHAPITRE 1. LES DERNIÈRES MINUTES DE LA DERNIÈRE CHANCE : L'AGENCE EUROPÉENNE DU TRAVAIL ET L'UNION EN 2019

Marco ROCCA*
Chargé de recherche CNRS,
Université de Strasbourg,
UMR 7354 DRES

Section 1. Introduction

1. Le 20 juin 2019, dans les minutes finales de la Commission Juncker et une semaine après les élections du nouveau Parlement européen, le règlement établissant l'Autorité européenne du travail (AET) a été adopté par le législateur européen¹. Ceci conclut une négociation relativement courte² ; l'idée de l'AET, ayant été évoquée par M. Juncker dans son discours sur l'état de l'Union de 2017³ et dans le dépôt de la proposition par la Commission en mars 2018, reflète le partage, au moins au niveau de principe, de l'importance de cette initiative entre les institutions européennes⁴. Par ailleurs, le moment électoral n'est pas sans influence sur le résultat de la négociation elle-même. En effet, confrontées à nouveau avec la menace de la montée eurosceptique aux

* Chargé de recherche CNRS, Université de Strasbourg, UMR 7354 DRES, mrocca@unistra.fr, marcorocca.wordpress.com.

¹ Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) n° 883/2004, (UE) n° 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344 (ci-après, « règlement AET »).

² Ou, dans les mots du président de la Commission, M. Juncker : « Il n'est pas surprenant que l'Autorité, si grandement nécessaire, ait été instituée en un temps record ». Voy. Commission européenne, « L'Autorité européenne du travail entame ses activités », Bruxelles, le 16 octobre 2019, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-6063_fr.htm.

³ J.-C. JUNCKER, « Discours sur l'état de l'Union 2017 », Bruxelles, le 13 septembre 2017, https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm.

⁴ Voy. Déclaration commune sur les priorités législatives de l'Union européenne pour la période 2018-2019, 2017/C 446/01, p. 1 : « prendre en compte la dimension sociale de l'Union européenne [...] en veillant à ce que chacun bénéficie d'un traitement équitable sur tous nos marchés du travail grâce à des règles modernisées sur le détachement des travailleurs et *en améliorant l'exécution transfrontière des règles* » (nous soulignons).

élections européennes, et ayant été marquées par la première « sortie » de l'Union (malgré les incertitudes entourant cette dernière au moment de la rédaction de notre contribution) d'un État membre, les institutions étaient sans doute poussées aussi par le désir de montrer la vitalité de l'« Europe sociale » aux citoyens européens⁵. Après tout, le Président Juncker avait baptisé sa Commission comme celle de la « dernière chance »⁶ afin d'arrêter la désintégration européenne. Les initiatives dans le domaine social, de par leur visibilité et importance politique, jouent un rôle primordial dans cette mission, inspirées par la volonté de laisser les années de la crise derrière soi et assurer le « triple A social » à l'Union⁷. En effet, l'adoption sous la pression électorale d'initiatives dans ce domaine, et, pour rendre le parallèle encore plus pertinent, dans le domaine de la mobilité transnationale, n'est pas une nouveauté, puisque la directive d'application de la directive détachement avait été adoptée, en 2014⁸, avec une chronologie très similaire⁹.

2. La création de l'AET se focalise sur les questions liées à l'application de la législation européenne en matière de mobilité de travailleurs, à la fois du point de vue de l'information concernant le contenu de l'acquis dans cette matière et de son effectivité. L'attention pour ce volet du débat concernant la mobilité, que nous reprendrons dans la prochaine section, n'est pas nouvelle. Sans remonter trop loin dans le temps, la manifestation organisée par la Confédération européenne des syndicats à Bruxelles en janvier 2013 avec pour objectif la lutte contre le « *dumping* social », exhortait déjà à la création d'un « Europol social » pour surveiller le marché du travail européen¹⁰ et faisait également suite aux

⁵ La nécessité de donner une « façade sociale » au projet européen n'est pas une impulsion nouvelle. Voy. *mutatis mutandis* C. KILPATRICK, « The displacement of Social Europe : a productive lens of inquiry », *E.C.L.R.*, 2013, vol. 14, pp. 62-74, p. 62 : « Michael Shanks, Commission Director-General for Social Affairs between 1973 and 1976, made clear that the felt need to give the integration project 'a human face' translated into Social Europe for Workers law and policy outcomes » ; ou encore, p. 5 : « The current European Pillar of Social Rights, an initiative of the Juncker Commission [...] can be seen in this light. In part, it is a response to the weakening of social and labour rights required by EU institutions during the sovereign debt crisis. It is also seen as part of a response to broader populist challenges to the EU project » (nous soulignons).

⁶ Image récemment évoquée à nouveau dans le discours du Président Jean-Claude Juncker au Parlement européen à l'occasion du débat sur le bilan de la Commission Juncker, « L'Europe : une affaire de cœur », 22 octobre 2019.

⁷ J.-C. JUNCKER, déclaration devant le Parlement européen, le 22 octobre 2014 : « Moi, je voudrais que l'Europe ait le triple A social : le triple A social est aussi important que le triple A économique et financier ».

⁸ Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »).

⁹ Voy. S. GARBEN, « The European Pillar of Social Rights : Effectively Addressing Displacement ? », *E.C.L.R.*, 2013, vol. 14, pp. 210-230, p. 215.

¹⁰ Voy. EFBWW, « 4.000 livid workers vent their anger to the European Parliament and the Commission », <http://www.efbww.org/default.asp?index=861&Language=EN>.

critiques du syndicat européen relatives au texte de la directive d'application¹¹. Le Parlement européen avait, à son tour, mis l'accent sur la nécessité d'assurer l'application effective des droits sociaux dans des situations de mobilité transfrontalière, en appelant à deux reprises, en 2014¹² et 2016¹³, au renforcement de la coopération transfrontalière entre les services d'inspections nationaux¹⁴, à la mise en place d'inspections conjointes entre ces services¹⁵, à l'inclusion de la mission de faciliter cette collaboration entre les objectifs de l'agence européenne Eurofund¹⁶, ainsi qu'à une collaboration plus étroite entre les administrations nationales¹⁷.

3. Dans son ouvrage récent sur les agences de l'Union, Eva Heims affirme que l'application effective du droit de l'Union est primordiale, pour éviter que l'existence de violations ne rende le système contre-productif¹⁸. Miriam Hartlapp souligne combien le contrôle de l'application du droit social européen par les services d'inspection sociale¹⁹ nationaux est nécessaire pour son effectivité, ne pouvant pas compter sur l'application spontanée par les acteurs, d'autant plus en période de « crise » économique²⁰. Dans le même temps, le fonctionnement de ces services en tant que tel ne fait pas l'objet d'intervention de l'UE, puisqu'étant délaissée à l'organisation administrative interne de chaque État membre²¹. Cela étant dit, plusieurs projets européens ont mis en exergue que l'efficacité des opérations de contrôle de l'application du droit social dans le cadre des situations de mobilité transnationale dépend de la collaboration *entre* les services nationaux, qui nécessite, par conséquent, une coordination supranationale. Kairit Kall et Nathan

¹¹ ETUC, « Position on the Enforcement Directive of the Posting of Workers Directive », adopté par le comité exécutif des 5-6 juin 2012, https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/ces-brochure_resolutions-uk.pdf.

¹² Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2014 sur des inspections du travail efficaces à titre de stratégie pour l'amélioration des conditions de travail en Europe (ci-après « résolution 2014 »).

¹³ Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2016 sur le *dumping* social dans l'Union européenne (ci-après « résolution 2016 »).

¹⁴ Résolution 2014, pp. 9-10 ; résolution 2016, pp. 8-9.

¹⁵ Résolution 2014, pp. 9-10 ; résolution 2016, pp. 8-9.

¹⁶ Résolution 2014, p. 8 ; résolution 2016, p. 9.

¹⁷ Résolution 2014, p. 10 ; résolution 2016, p. 8.

¹⁸ E. HEIMS, *Building EU Regulatory Capacity. The Work of Under-Resourced Agencies in the European Union*, Londres, Palgrave MacMillan, 2019, p. 3.

¹⁹ Nous utiliserons cette terminologie pour nous référer de façon générique aux services de contrôle de la législation en matière de droit du travail, santé et sécurité au travail, sécurité sociale et conventions collectives, tout en sachant que chaque État membre présente une organisation différente de ces activités, qui sont parfois dispersées entre différents services, parfois inexistantes et parfois domaine exclusif des partenaires sociaux.

²⁰ M. HARTLAPP, « Enforcing Social Europe through Labour Inspectorates : Changes in Capacity and Cooperation across Europe », *West European Politics*, 2014, vol. 37, n° 4, pp. 805-824, p. 806.

²¹ *Ibid.*, p. 7.

Lillie, résumant les résultats du projet « PROMO – Protecting Mobility through Improving Labour Rights Enforcement in Europe », soulignent les difficultés rencontrées par les services d'inspection lorsqu'il s'agit de contrôler le respect des législations par une entreprise établie dans un autre État membre et faisant usage du détachement des travailleurs²². La synthèse des conclusions du projet « Détachement des travailleurs : Améliorer les collaborations entre les partenaires sociaux et les autorités publiques en Europe »²³, par Eurodétachement²⁴, affirme explicitement que « l'efficacité du contrôle et la surveillance ne peut être déconnectée de la coopération administrative transnationale et des échanges d'informations entre les différentes autorités publiques »²⁵. Ce même constat est, d'ailleurs, repris dans l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement établissant l'AET²⁶, qui identifie aussi les problématiques liées à l'absence dans plusieurs États membres de services spécialisés en matière de situations transnationales, les difficultés liées aux barrières linguistiques, le manque de compréhension des procédures respectives et l'absence de capacités digitales²⁷.

4. L'établissement de l'AET a pour objectif de répondre à ces nombreux défis, et, au même temps, de *rendre plus visible* au citoyen européen le fait que l'Union et en train d'agir concrètement pour les résoudre²⁸. Dans ce chapitre nous situons l'AET dans le contexte du débat sur la mobilité intra-européenne (Section 2), analysons la nouvelle Autorité dans le contexte des agences de l'Union (Section 3) et terminons enfin par des réflexions sur les perspectives futures (Section 4). Il ne s'agit pas ici d'examiner en détail les missions et la structure de la nouvelle agence, qui font objet des autres chapitres du présent ouvrage.

²² K. KALL et N. LILLIE, « Protection of Posted Workers in the European Union : Findings and Policy Recommendations based on existing research », *PROMO briefing paper*, 2017, p. 27.

²³ Publié en 2013, le rapport de synthèse (ci-après, « rapport Eurodétachement ») est disponible *via* le lien suivant : www.institut-formation.travail.gouv.fr/component/ars/repository/publications/publications-2013/synthese-generale-du-projet-euro-detachement.

²⁴ <http://www.eurodetachement-travail.eu/>.

²⁵ Rapport Eurodétachement, p. 28.

²⁶ Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority, COM(2018) 131 (ci-après, « Impact Assessment »), pp. 9-10.

²⁷ *Ibid.*, p. 13.

²⁸ M. CHAMON, *EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford, OUP, 2016, p. 110 : « agencies may be used as solutions to policy crises or problems which are visible to the general public » ; *voir aussi* p. 107.

Section 2. L'AET et la mobilité intra-européenne du travail

5. La question de la mobilité intracommunautaire fait l'objet de vifs débats depuis longtemps, et de manière plus soutenue depuis l'élargissement de l'UE en 2004²⁹. Ce débat englobe un large éventail de questions, du « *dumping social* » au *welfare tourism*, rendant, par conséquent, difficile l'identification d'une en particulier. Selon les données plus récentes, 12,5 millions de personnes dans la tranche d'âge 20-64 ans, soit le 4,5 % de la population en âge de travailler, sont établies dans un État membre différent de celui de leur naissance. À ces données il faut ajouter presque deux millions (1,9 millions) de travailleurs frontaliers et un nombre similaire de travailleurs détachés (1,8 millions), ainsi qu'un million de travailleurs actifs dans plusieurs États membres³⁰.

6. Pour ne citer que l'exemple le plus flagrant, la question de la libre circulation des travailleurs a été particulièrement présente dans le débat sur le Brexit³¹. Comme l'a souligné Claire Kilpatrick, cette question avait également été anticipée à l'occasion du conflit UE-Suisse concernant la migration en 2014³². Dans le même sens, l'on se souviendra qu'à l'occasion du différend relatif aux travailleurs détachés dans la raffinerie East Lindsey Oil, Gordon Brown, à l'époque premier ministre du Royaume-Uni, avait utilisé l'expression « *British jobs for British workers* »³³.

7. Avant le référendum britannique, le premier ministre britannique de l'époque, David Cameron, avait obtenu du Conseil européen une série de « concessions » de l'UE afin de rendre l'option *remain* plus convaincante pour l'électeur britannique. L'un des quatre domaines d'intervention prévus par cet accord était la libre circulation des travailleurs et l'accès à la sécurité sociale des travailleurs mobiles et de leurs familles³⁴. Aussi, dans le débat sur le Brexit, cette fois après le référendum, le chef de l'opposition, Jeremy Corbyn, a marqué sa différence en

²⁹ Voy. récemment M. FERRERA, « The Contentious Politics of Hospitality : Intra-EU Mobility and Social Rights », *ELJ*, 2016, vol. 22, n° 6, pp. 791-805.

³⁰ E. FRIES-TERSCH, T. TUGRAN, L. ROSSI et H. BRADLEY, « 2018 Annual report on intra-EU labour mobility », *Network Statistics FMSSFE*, Commission européenne, 2018 ; F. DE WISPELAERE et J. PACOLET, « Posting of workers : Report on A1 portable documents issued in 2017 », *Network Statistics FMSSFE*, pour la DG EMPL – Commission européenne, 2018.

³¹ Voy. C. KILPATRICK, « The displacement of Social Europe : a productive lens of inquiry », *op. cit.*, pp. 68 et 71.

³² *Ibid.*, p. 68.

³³ Voy. C. BARNARD, « British Jobs for British Workers : The Lindsey Oil Refinery Dispute and the Future of Local Labour Clauses in an Integrated EU Market Catherine Barnard », *Industr. LJ*, 2009, vol. 38, n° 3, pp. 245-277.

³⁴ « A New Settlement for the UK within the European Union », *J.O.*, C 69 I/1, 23 février 2016.

distinguant la question de la libre circulation des travailleurs de celle du détachement des travailleurs³⁵.

8. Un autre dossier complexe concernant la mobilité des travailleurs en Europe est précisément celui qui vise le détachement transnational des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services. La proposition de directive sur le détachement des travailleurs a été présentée pour la première fois par la Commission européenne en 1991 et adoptée en 1996³⁶, après une longue négociation et trois versions différentes. La question spécifique du détachement des travailleurs a, d'abord, gagné en importance politique lors de la campagne du référendum français sur le traité constitutionnel de l'UE, avec l'expression tristement célèbre du « plombier polonais », et dans le cadre de la négociation de la directive Services³⁷. Quelques années plus tard, les arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne dans une série d'affaires marquantes, dont le plus célèbre est l'arrêt *Laval*, ont placé cette question au centre des débats sur la dimension sociale de l'UE³⁸. Selon les termes du rapport Monti, ces décisions avaient ravivé « le clivage entre ceux qui préconisent une plus grande intégration des marchés et ceux pour lesquels le fait d'invoquer les libertés économiques et de devoir demander la suppression des entraves réglementaires représente une façon détournée d'obtenir le démantèlement des droits sociaux protégés au niveau national »³⁹.

9. Cette division a notamment opposé d'un côté les États membres « exportateurs » de travailleurs détachés, et de l'autre les marchés « d'arrivée » de ces derniers. Une telle opposition avait déjà rendu difficile l'adoption du compromis relativement peu ambitieux caractérisant la directive d'exécution de la directive détachement⁴⁰. Aussi,

³⁵ Voy. par exemple Jeremy Corbyn, Andrew Marr Show (BBC), 13 janvier 2019, <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/13011901.pdf> : « I'm not against the free movement of people. What I want to end is the undercutting of workers' rights and conditions [...] and I did in the referendum actually make quite a lot about the whole issue of what's called the posting of workers directive on that issue ».

³⁶ 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.

³⁷ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Voy. A. CRESPI, « Legitimizing resistance to EU integration : social Europe as a Europeanised normative frame in the conflict over the Bolkestein directive », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2010, vol. 3, pp. 1-24.

³⁸ C.J.U.E., 18 décembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd. c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*. Voy. aussi C.J.U.E., 3 avril 2008, C-346/06, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen* ; C.J.U.E., 19 juin 2008, C-319/06, *Commission des communautés européennes c. Grand-Duché du Luxembourg*.

³⁹ M. MONTI, « Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes », rapport au président de la Commission européenne, 9 mai 2010.

⁴⁰ M. BERNACIAK, « Conclusion », in *Market Expansion and Social Dumping in Europe* (M. BERNACIAK éd.), Milton Park, Routledge, 2015, p. 234.

l'adoption de la révision de la directive détachement⁴¹, en 2018, représente un succès évident pour la Commission Juncker et les institutions européennes. Cette négociation avait, en effet, été marquée par l'opposition que l'on vient de mentionner, avec la procédure des « cartons jaunes »⁴² actionnée par onze parlements (ou chambres de parlement) nationaux⁴³ contre la réforme. De même, plusieurs États membres du même groupe⁴⁴ avaient manifesté leur contrariété à la réforme, sur la base du constat qu'elle serait « incompatible avec le marché unique »⁴⁵. Ceci a nécessairement conduit à des compromis pour permettre l'adoption de la directive.

10. Un de ces compromis concerne en effet l'exclusion du transport routier de son champ d'application, au moins jusqu'à l'adoption d'un instrument spécifique pour ce secteur⁴⁶, ce qui nous ramène à nouveau à l'AET. Sur ce point, il est intéressant de remarquer comment le législateur européen à l'occasion de la mise en place de la nouvelle Autorité européenne, a entamé un processus pour pallier à cette exclusion, en attendant une réforme visant des aspects substantiels⁴⁷. Ceci est visible, non seulement à cause de l'inclusion des instruments législatifs concernant ce secteur parmi ceux dont la nouvelle Autorité va assurer le contrôle et la diffusion d'informations, mais aussi en raison des nombreuses références que l'on peut retrouver dans l'analyse d'impact, qui compte notamment septante mentions de « *road transport* ».

⁴¹ Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Voy. M. ROCCA, « Stepping stones over troubled waters. Recent legal evolutions and the reform of the Posting of Workers Directive », in *Posted Work in the European Union. The Political Economy of Free Movement* (N. LILLIE et J. ARNHOLTZ édts), Milton Park, Routledge, 2020, pp. 167-184.

⁴² C'est-à-dire, des avis motivés, selon le Protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁴³ Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie et Slovaquie.

⁴⁴ Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Roumanie et Slovaquie.

⁴⁵ Voy. 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, pp. 5-6, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6987_2016_INIT&from=EN.

⁴⁶ Directive 2018/957, art. 3(3).

⁴⁷ Le transport routier reste en principe couvert par la directive 96/71 et fait objet à présent de négociations concernant une intervention spécifique en matière de conditions de travail. Voy. F. VAN OVERBEEKE, « Do we Need a New Conflict-of-Laws Rule for Labour in the European Road Transport Sector ? Yes We Do », in *From Social Competition to Social Dumping* (J. BUELENS et M. RIGAUX édts), Anvers, Intersentia, 2016, pp. 107-122.

11. Comme affirmé dans une récente étude de l'OCDE⁴⁸, le détachement des travailleurs représente la forme principale de la mobilité temporaire du travail en Europe. Ainsi, il n'est pas surprenant qu'il occupe une place particulièrement importante dans les activités préconisées pour l'AET, le terme « détachement » étant mentionné vingt-huit fois entre l'exposé des motifs et le texte du règlement. Ainsi, la mise en place de l'AET s'analyse comme complémentaire à la réforme de la directive détachement, que nous venons de mentionner. Si cette dernière s'attaque aux questions substantielles du cadre légal du détachement, les activités de l'AET visent la mise en œuvre et le contrôle de l'application de la législation européenne. En effet, nombreux problèmes identifiés dans l'application du droit social dans des situations transnationales, que nous avons brièvement évoqué dans l'introduction, découlent des situations de détachement. Wagner et Berntsen, analysant la situation des travailleurs détachés dans le secteur de la construction en Allemagne et aux Pays-Bas, remarquent que le manque de coopération entre les administrations nationales est une limite majeure à l'effectivité du droit dans ces situations⁴⁹. Ceci est confirmé par l'évaluation d'impact accompagnant le nouveau règlement⁵⁰.

12. Ces difficultés peuvent être regroupées en trois catégories. La première concerne les difficultés liées à l'accès aux informations pour les travailleurs, les employeurs, mais aussi les inspecteurs, concernant les conditions applicables et les procédures à suivre dans le cadre du détachement des travailleurs⁵¹. Sur ce point, le projet Eurodétachement, que nous avons déjà mentionné dans l'introduction, avait suggéré de rassembler autant que possible ces informations à travers « un super guichet unique proposant tous les sites utiles par liens »⁵². On peut constater que cette idée est concrétisée par une des missions incombant à l'AET.

13. La deuxième catégorie de difficultés vise la collaboration entre les services d'inspection des différents États membres concernés par une situation transnationale donc, normalement, le pays de départ, lieu d'établissement de l'employeur, et le pays d'accueil, lieu de travail du

⁴⁸ OCDE, International Migration Outlook 2019, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/fa150dba-en/index.html?itemId=/content/component/fa150dba-en> : « In the European Union (EU) and the European Free Trade Association (EFTA) area, workers “posted” by their employers to work in other EU/EFTA Member States represented the main channel for temporary workers ».

⁴⁹ I. WAGNER et L. BERTNSEN, « Restricted rights : obstacles in enforcing the labour rights of mobile EU workers in the German and Dutch construction sector », *Transfer*, 2016, vol. 22, n° 2, pp. 193-206, p. 199.

⁵⁰ Impact Assessment, pp. 8-9.

⁵¹ Rapport Eurodétachement, p. 5.

⁵² *Ibid.*, p. 7.

travailleur détaché. Ainsi, l'amélioration de cette collaboration a long-temps été identifiée comme un élément clé pour améliorer l'efficacité des contrôles dans ce genre de situations⁵³. Ici aussi, la mise en place de l'AET veut apporter une réponse, quoique peut être encore partielle, à travers l'organisation d'inspections conjointes ou communes⁵⁴. Le troisième type de difficultés concerne à son tour la collaboration entre les administrations nationales autres que les services d'inspection, telles que par exemple les institutions de sécurité sociale dans le pays de départ des travailleurs détachés. La lenteur des procédures d'échange d'informations a souvent été identifiée comme un obstacle majeur pour le contrôle des situations de détachement et la sanction des éventuels abus⁵⁵. La nature « concentrée » du phénomène du détachement, qui intéresse de façon beaucoup plus importante un nombre restreint de pays d'accueil et de départ, implique que certaines administrations soient particulièrement sollicitées par les demandes d'information, ce qui peut aussi expliquer ces difficultés. Par exemple, la Pologne, un des principaux pays de départ⁵⁶, est le premier destinataire des requêtes d'informations adressées par d'autres administrations nationales, avec 164 demandes en 2012⁵⁷. Encore une fois, l'AET vise à dépasser ces difficultés, en supportant les autorités nationales dans les échanges avec leurs homologues étrangers, à partir de l'identification du service compétent, et en assurant le *follow-up* (le suivi) des demandes d'information⁵⁸.

14. Un dernier lien avec la réforme de la directive détachement peut être repéré dans l'inclusion d'une disposition dite « clause Monti »⁵⁹ aussi dans le règlement établissant l'AET. Cette clause ayant pour objectif d'assurer qu'un instrument législatif ne porte pas atteinte à l'exercice des droits fondamentaux, et notamment des droits à l'action collective et à la négociation collective. Sans rentrer dans la question de l'impact

⁵³ Voy. M. HARTLAPP, « Enforcing Social Europe through Labour Inspectorates : Changes in Capacity and Cooperation across Europe », *op. cit.*, p. 17.

⁵⁴ Voy. la contribution de F. Muller, Chapitre 4, Section 4, dans ce volume.

⁵⁵ I. WAGNER et L. BERTNSEN, « Restricted rights : obstacles in enforcing the labour rights of mobile EU workers in the German and Dutch construction sector », *op. cit.*, p. 199 : « Within the EU, such requests can take up to one year to be processed. In the meantime the company has the possibility either to de-register from the commercial register and re-register in a different country or to register under a different name ».

⁵⁶ F. DE WISPELAERE et J. PACOLET, « Posting of workers : Report on AI portable documents issued in 2017 », *op. cit.*, p. 9.

⁵⁷ Rapport Eurodétachement, p. 62.

⁵⁸ Art. 7 règlement AET ; voy. la contribution de S. Borelli, Chapitre 4, Section 3, dans ce volume.

⁵⁹ La « clause Monti » originaria était introduite dans le règlement n° 2679/98 du Conseil du 7 décembre 1998 relatif au fonctionnement du marché intérieur pour ce qui est de la libre circulation des marchandises entre les États membres. Elle prend son nom du commissaire au Marché intérieur de l'époque, M. Mario Monti.

effectif d'une telle clause en général⁶⁰, du moment où cette dernière est incluse dans un instrument de droit dérivé, dès lors que le conflit se situe au niveau du droit primaire (les libertés du marché intérieur), il n'est pas évident de prime abord de comprendre comment l'AET ou ses activités pourraient avoir un impact sur l'exercice du droit de grève ou de négociation collective. L'explication la plus probable reste celle de la volonté politique de disséminer les instruments législatifs concernant le détachement⁶¹ de clauses Monti pour, soit à travers leur effet juridique soit à travers le « message » envoyé du législateur aux juges européens, éviter de nouvelles affaires *Laval* dans le futur.

15. Même s'il s'agit d'une incitation ayant une portée bien plus large que les situations liées à la mobilité des travailleurs, nous terminons cette mise en contexte en considérant le lien qui unit l'AET au Socle européen des droits sociaux. Ce lien est en effet explicite, le Socle étant directement évoqué dans le troisième considérant du règlement établissant l'AET. Cette référence reste assez générale, dès lors que le Socle y est mentionné exclusivement afin de rappeler « la nécessité de placer les citoyens au centre de nos préoccupations, de continuer à développer la dimension sociale de l'Union et de promouvoir la convergence par des efforts à tous les niveaux ». Même si le Socle mentionne l'objectif visant à faciliter la mobilité professionnelle (principe 5.c), le législateur européen a, toutefois, décidé de ne pas inclure une référence plus spécifique. Cela dit, si l'on examine l'exposé des motifs, nous retrouvons la mention du Socle dans le tout premier paragraphe, ce qui confirme l'utilité principale (voire unique) de cet instrument, c'est-à-dire – comme l'a bien souligné Sacha Garben en dressant un parallèle avec la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs – celle d'agir comme catalyseur pour d'autres initiatives législatives⁶².

⁶⁰ Voy. sur ce point N. BRUUN, A. BÜCKER et F. DORSEMONT, « Balancing Fundamental Social Rights and Economic Freedoms : Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilemma ? », *Int. Jour. Comp. LLIR*, 2012, pp. 279-306.

⁶¹ Voy. aussi art. 1(2) de la directive 2014/67/EU (directive d'application).

⁶² S. GARBEN, « The European Pillar of Social Rights : Effectively Addressing Displacement ? », *op. cit.*, p. 221.

Section 3. L'AET et les agences de l'Union

16. Ayant brièvement évoqué les missions de la nouvelle Autorité, il est maintenant nécessaire de la considérer dans le panorama plus large des agences européennes.

De ce point de vue, la première question est évidemment celle du choix même de créer une agence. À la lumière des tensions et obstacles qui caractérisent l'intervention législative, au niveau européen, dans le domaine de la mobilité, il nous semble pertinent de revenir à la conclusion de Martin Shapiro, qui indiquait que « *if currently direct routes to further political integration of the Union are blocked [...] further growth can be achieved indirectly through the proliferation of small, limited jurisdictions, allegedly 'technical agencies' that will appear politically innocuous* »⁶³. Ainsi, la création d'une nouvelle agence constituerait une piste, peut-être moins ambitieuse, pour avancer dans un terrain politiquement épineux.

17. Cette vision doit aussi être intégrée par les conclusions de la littérature scientifique concernant la relation entre les différents acteurs, notamment la Commission (voire, plus généralement, les institutions de l'Union) et les États membres. Ainsi, même lorsque ces deux groupes sont concordants sur l'objectif, comme, dans notre cas, celui de renforcer le contrôle et l'application des droits sociaux dans des situations de mobilité transnationale, les États membres peuvent être réticents à la possibilité d'étendre les pouvoirs de la Commission, qui se fait souvent au détriment des administrations nationales⁶⁴. En effet, la création d'une agence permet aux États membres de profiter des avantages d'une coordination renforcée au niveau européen, sur laquelle nous reviendrons *infra*, tout en évitant un renforcement de la Commission en tant que telle. Le modèle « standard » de gouvernance des agences⁶⁵ témoigne de ce compromis, avec une présence centrale des représentants des États membres dans les conseils d'administration⁶⁶, ainsi que l'impossibilité pour la Commission à elle seule de modifier le mandat

⁶³ M. SHAPIRO, « The Institutionalization of European Administrative Space », in *The Institutionalization of Europe* (S. SWEET, W. SANDHOLTZ et N. FLIGSTEIN éds), Oxford, OUP, 2001, p. 281.

⁶⁴ R. DEHOUSSE, « Delegation of Powers in the European Union : The Need for a Multi-principals Model », *Centre d'études européennes de Sciences Po*, p. 7, https://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr/chaire-madp/files/renaud_dehousse.pdf.

⁶⁵ Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées, II, *Structure et gouvernance des agences*.

⁶⁶ « Le conseil devrait être composé : [...] d'un représentant de chaque État membre ».

ou même le budget d'une agence⁶⁷. Bien entendu, ce constat doit être nuancé, dès lors que, comme l'a récemment souligné Merijn Chamon, les représentants des États membres dans les conseils d'administration ne peuvent pas facilement se coordonner, à cause des dimensions même de ces instances, et sont parfois eux-mêmes issus d'agences nationales indépendantes par rapport au gouvernement⁶⁸. Confrontée avec l'impossibilité politique d'obtenir une extension de ses propres compétences, la Commission peut, de son côté, apprécier la création d'une nouvelle agence au vu de son effet d'extension de l'administration européenne⁶⁹.

18. Si l'on considère ces conclusions du point de vue de l'objet du présent ouvrage, l'objectif du maintien des compétences et du contrôle des États membres est visible non seulement dans la composition du conseil d'administration⁷⁰, mais surtout dans le cadre des inspections concertées et communes, que l'AET est chargée de « coordonner et soutenir »⁷¹. L'article 8 du règlement établissant l'AET est clair et explicite lorsqu'il dispose que ces inspections sont « soumises à l'accord des États membres concernés ». Ceci malgré le fait que, durant les négociations concernant la mise en place de l'AET, il y a eu des demandes en vue d'empêcher les États de se soustraire aux inspections concertées et communes, notamment de la part de Jan Cremers⁷², aujourd'hui nommé par le Parlement européen comme expert indépendant dans le conseil d'administration de l'Autorité⁷³. De même, le rôle de l'Autorité comme instance potentielle de « médiation » dans le cadre d'un différend entre deux États membres, est entièrement soumis à « l'accord de tous les États membres qui sont parties au différend »⁷⁴.

19. Du point de vue fonctionnel, la création d'une agence est souvent expliquée à la lumière de la volonté de récolter et de disséminer les informations, permettre l'acquisition et le partage d'expertises, favoriser la participation d'États tiers ou des partenaires sociaux, développer

⁶⁷ R. DEHOUSSE, « Delegation of Powers in the European Union : The Need for a Multi-principals Model », *op. cit.*, pp. 19-20.

⁶⁸ M. CHAMON, *EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, *op. cit.*, p. 318.

⁶⁹ D. KELEMEN, « European Union Agencies », in *Oxford Handbook of the European Union* (E. JONES, A. MENON et S. WEATHERILL éd.), Oxford, OUP, 2012, pp. 392-406, p. 399.

⁷⁰ Art. 17(1) règlement AET.

⁷¹ Art. 4(c) règlement AET.

⁷² Voy. J. CREMERS, « Towards a European Labour Authority. Mandate, Main Tasks and Open Questions », *Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2017, p. 14 ; J. CREMERS, « The European Labour Authority and Enhanced Enforcement », Briefing Requested by the EMPL committee, p. 7.

⁷³ Voy. « Dr. Jan Cremers appointed in management board European Labour Authority », <https://www.tilburguniversity.edu/current/news/more-news/jan-cremers-appointed-management-board-european-labour-authority>.

⁷⁴ Art. 13(2) règlement AET.

un savoir-faire technique qui n'existerait pas au sein de la Commission, ainsi qu'améliorer la coordination des activités des administrations nationales⁷⁵. Ainsi, sur la base de leur mission, différents auteurs ont proposé des groupements d'agences européennes. Dans un ouvrage récent, Eva Heims adopte la typologie proposée par Hood, Rothstein et Baldwin⁷⁶, qui divise les fonctions exercées par les agences européennes en trois catégories : établissement de standards, collecte d'informations (y inclus, la surveillance) et application des standards⁷⁷. Merijn Chamon propose lui aussi trois catégories d'agences (et treize sous-catégories)⁷⁸, en distinguant les agences dénuées de pouvoir de décision⁷⁹, les agences disposant d'un pouvoir de décision⁸⁰ et les agences opérationnelles⁸¹. Évidemment, une agence peut potentiellement être incluse dans différents groupements, dès lors que l'exercice de fonctions plus « importantes », comme par exemple l'établissement de standards (dans la catégorisation de Heims) ou la prise de décisions contraignantes (dans la catégorisation de Chamon) nécessite, par exemple, une activité de collecte d'informations.

Cela étant dit, où situer l'AET dans ces typologies ?

20. Si l'on se tient à la première catégorisation, les activités (préconisées) de l'AET semblent relever principalement de la collecte d'information. Même si l'on peut être tenté d'y voir aussi un aspect d'« application des standards », force est de constater que l'activité de sanction elle-même, centrale selon Heims dans ce type d'activités⁸², reste fermement entre les mains des autorités nationales, au mieux soutenues par l'AET, comme souligné à plusieurs endroits dans le règlement. Seul l'article 8 du règlement AET consacre un simulacre d'activité d'application autonome, là où il est établi que « l'Autorité peut également, de sa propre

⁷⁵ M. CHAMON, *EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, op. cit., p. 106 ; R. DEHOUSSE, « Delegation of Powers in the European Union : The Need for a Multi-principals Model », op. cit., p. 3 ; D. KELEMEN et A. TARRANT, « The Political Foundations of the Eurocracy », *West European Politics*, 2011, vol. 34, n° 5, pp. 922-947, p. 923.

⁷⁶ C. HOOD, H. ROTHSTEIN et R. BALDWIN, *The Government of Risk : Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, OUP, 2001, p. 21.

⁷⁷ E. HEIMS, *Building EU Regulatory Capacity. The Work of Under-Resourced Agencies in the European Union*, op. cit., p. 32.

⁷⁸ M. CHAMON, *EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, op. cit., pp. 29 et s.

⁷⁹ Chargées par exemple de préparer des rapports, ou de fournir des avis non-contraignants dans des questions individuelles ou collectives.

⁸⁰ Chargées par exemple de prendre des décisions dans des situations individuelles.

⁸¹ Chargées par exemple d'échanger d'informations, de former des fonctionnaires, ou encore, ce qui évidemment nous intéresse particulièrement ici, d'assurer la coordination dans les opérations conjointes entre les États membres.

⁸² E. HEIMS, *Building EU Regulatory Capacity. The Work of Under-Resourced Agencies in the European Union*, op. cit., p. 34.

initiative, proposer aux autorités des États membres concernés qu'elles réalisent une inspection concertée ou commune ».

Si l'on se tourne vers la deuxième catégorisation, l'AET semble s'insérer assez précisément parmi les agences opérationnelles, de par l'importance de ses fonctions dans le cadre de l'échange d'informations entre les États membres et la coordination des inspections concertées et communes. Du point de vue de l'échange d'information, la nouvelle Autorité se conforme à ce que Chamon appelle le *hub-and-spoke model*⁸³, c'est-à-dire un rôle relativement passif pour l'agence européenne qui agit comme « instrument » des administrations nationales. Ceci est visible dans la formulation des activités énumérées à l'article 7 du règlement AET⁸⁴ (« Coopération et échange d'informations entre États membres »), là où l'AET « à la demande d'un ou de plusieurs États membres, aide les autorités nationales [...] », « à la demande d'un ou de plusieurs États membres, facilite [...] », « à la demande d'un ou de plusieurs États membres, le cas échéant, facilite et soutient [...] », « À la demande d'un ou de plusieurs États membres et dans l'accomplissement de ses missions, l'Autorité fournit des informations [...] ». Du point de vue des inspections concertées nous avons déjà précisé que l'Autorité ne va pas non plus exercer une activité autonome.

21. Cette situation qui exclut toute activité de terrain pour l'AET se reflète aussi dans son budget et, encore plus, dans sa dotation de personnel. Ainsi, le budget (en 2023) à disposition de l'agence est estimé aux alentours de 50 millions d'euros⁸⁵, avec un personnel de 144 personnes (69 fonctionnaires, 60 experts nationaux détachés et 15 agents contractuels)⁸⁶. L'analyse d'impact elle-même cite Frontex comme agence ayant « *similarly operational nature of tasks* ». Or, cette agence dispose d'un budget de 300 millions d'euros et d'un personnel de 655 unités (en 2017)⁸⁷. La comparaison avec d'autres agences ayant un rôle opérationnel plus marqué, c'est-à-dire ayant la capacité d'organiser des inspections autonomes, montre également un fossé important : l'Agence européenne sécurité alimentaire (EFSA), dispose d'un budget de 80 millions d'euros (2019) et de 450 unités de personnel⁸⁸.

⁸³ M. CHAMON, *EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, op. cit., p. 40.

⁸⁴ Voy. la contribution de S. Borelli, Chapitre 4, Section 3, dans ce volume.

⁸⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=en>.

⁸⁶ Impact Assessment, p. 60.

⁸⁷ FRONTEx, « Budget 2017 », https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2017.pdf.

⁸⁸ EFSA, « Budget 2019 », https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/Budget-2019.pdf ; EFSA, « Your Career at the European Food Safety Authority », https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/EFSA_Careers_FAQs.pdf.

Encore, l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) dispose d'un budget similaire (80 millions d'euros, 2016) et de 269 unités de personnel⁸⁹. Tout semble, par conséquent, indiquer un rôle opérationnel limité pour l'AET, celle-ci étant davantage conçue comme facilitateur d'échanges d'informations entre les États membres et comme soutien aux opérations conjointes que les États membres eux-mêmes souhaitent organiser (au mieux, sur la base d'une suggestion de l'AET).

22. Même avec cette délimitation d'activités il sera intéressant d'analyser, dans les premières années de son fonctionnement, l'évolution de la charge de travail de l'Autorité, ce qui dépendra largement des sollicitations venant des administrations nationales. S'il est vrai qu'il a été souligné que les agences européennes sont capables de délivrer les résultats attendus même avec une capacité administrative très limitée⁹⁰, la nature concentrée des problèmes de mobilité intracommunautaire pourrait poser une difficulté accrue. Nous ne citons qu'un exemple dès lors que la question est à présent purement hypothétique. L'analyse d'impact cite, comme obstacle important aux activités de contrôle dans des situations transnationales, les barrières linguistiques⁹¹. Sans surprise, des recherches précédentes ont aussi souligné cette difficulté⁹². Ce problème se rencontre à la fois dans l'activité d'inspection et dans les relations entre les autorités de différents États membres. Dans ce second volet, la question est abordée à l'article 7(b), où l'AET est chargée de fournir les services de traduction aux États membres. Concernant le premier volet, on retrouve un rôle pour l'Autorité exclusivement dans le contexte des inspections concertées et communes⁹³. Nous constatons déjà qu'un besoin très important émanant du terrain, c'est-à-dire l'appui à la traduction dans le cadre des « simples » inspections nationales, n'est pas envisagé. En deuxième lieu, nous avons déjà évoqué, dans la section précédente, les 164 demandes d'informations reçues, en 2012, par l'administration polonaise, exclusivement dans le cadre du détachement des travailleurs. À supposer qu'une partie importante de ces demandes passe par l'AET, ne fût-ce que pour profiter du service de

⁸⁹ EMSA, « 2019 Budget », www.emsa.europa.eu/financial-management/financial-documents/download/5514/3442/23.html ; EMSA, « Staff by nationality », 2019, <http://emsa.europa.eu/infographics/item/3142-emsa-staff-by-nationality-2018.html>.

⁹⁰ E. HEIMS, *Building EU Regulatory Capacity. The Work of Under-Resourced Agencies in the European Union*, op. cit., p. 5 : « Astoundingly, in spite of their miniscule administrative capacity, these EU regulatory bodies have been quite successful in producing the output demanded of them, and have usually been described as effective in their work ».

⁹¹ Impact Assessment, p. 14.

⁹² Rapport Eurodétachement, p. 149.

⁹³ Art. 9(4) règlement AET.

traduction et la facilitation de l'échange avec l'administration polonaise, il s'agit déjà d'une quantité de travail importante pour une agence de taille relativement modeste. À cela il faut ajouter l'augmentation probable de ces demandes, une fois que les administrations nationales vont s'approprier des nouveaux instruments. Le futur nous dira si les soixante experts nationaux détachés, et encore il faudra être attentif à leur répartition par pays, seront suffisants pour faire face à ces demandes.

23. Pour conclure cette analyse de l'AET « en tant qu'agence de l'UE », nous revenons au constat précédent concernant le caractère relativement peu « opérationnel » de l'agence. Nous le faisons pour relever comment le caractère opérationnel préconisé pour l'AET a été évoqué dans l'analyse d'impact afin d'écarter l'option d'inclure les nouvelles fonctions dans une agence préexistante dans le domaine social, telle qu'Eurofund, et ce à cause de la structure tripartite de cette dernière⁹⁴, considérée comme peu adaptée à la nouvelle agence « *which has a strong operational mandate* »⁹⁵. La présence d'un nombre limité de représentants des parties prenantes est pourtant préconisée, « s'il y a lieu », dans la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées de 2012, et le règlement fondateur de l'AET prévoit enfin quatre représentants des partenaires sociaux au niveau européen, quoique sans droit de vote, dans son conseil d'administration. Aussi, l'objection à la structure tripartite en tant que telle incluse dans l'analyse d'impact ne semble pas nécessairement pertinente.

Section 4. Perspectives

24. La création de l'AET fait partie des efforts en vue de concrétiser le potentiel du Socle européen des droits sociaux, en termes de catalyseur d'initiatives dans le domaine social. Comme nous l'avons déjà remarqué, le Socle, même si de façon générique, est directement évoqué dans le règlement établissant la nouvelle Autorité. Le simple fait d'avoir mené à bien la négociation et d'avoir ainsi obtenu un renforcement des effectifs concernés, au niveau européen, avec l'application du droit social, doit

⁹⁴ Voy. aussi, sur la question de la gouvernance tripartite, la contribution de F. Muller, Chapitre 4, Section 4, dans ce volume.

⁹⁵ Impact Assessment, p. 53, mais aussi p. 58 : « the tripartite governance structure of all existing employment agencies [...] may be ill-suited to the faster responsiveness and operational flexibility required for the new Authority ».

être apprécié comme une victoire pour celles et ceux qui sont toujours dans l'attente de signes de vitalité de l'« Europe sociale ». Cela étant dit, la création de l'AET en tant que telle ne représente que le premier pas, et seulement les activités futures de l'agence, une fois qu'elle sera effectivement opérationnelle, nous dirons s'il s'agit d'une réelle avancée ou d'une intervention cosmétique avec une valeur ajoutée limitée.

25. Sur ce point, il sera fondamental de démontrer que l'établissement de l'AET offre quelque chose de différent par rapport aux *networks* déjà en place, qu'elle va remplacer, caractérisés par ce que Jan Cremers a appelé de la « *soft coordination* »⁹⁶. Cette question est en effet abordée dans l'analyse d'impact, qui, dans l'option 1 (sur les trois analysées), préconise un simple renforcement des instruments de coopération existants⁹⁷. Cette option a évidemment été écartée, mais, en lisant l'analyse de la subsidiarité et la proportionnalité de l'option choisie, c'est-à-dire, l'établissement de l'AET (option 2), il n'est pas évident de dégager la différence entre les deux. Ainsi, pour justifier le respect du principe de subsidiarité, l'analyse d'impact affirme que la coordination entre les États membres nécessite une action au niveau européen⁹⁸. Toutefois, en justifiant la proportionnalité de l'intervention, le même document est très attentif à nier *toute nouvelle obligation* pour les États membres ou les employeurs, ainsi qu'à confirmer la compétence exclusive des États membres dans les activités d'inspection et d'application de la législation, en affirmant que le règlement fondateur « *leaves to a large extent to the discretion of Member States how they make use of the possibilities put in place by the initiative* ». Nous voyons donc clairement le paradoxe évoqué par Merijn Chamon selon lequel moins de pouvoir est attribué à une agence, au plus sa création sera, de prime abord, respectueuse du principe de subsidiarité et de proportionnalité. Cependant, il sera difficile de démontrer la valeur ajoutée de l'établissement d'une telle agence, en termes d'efficience de l'intervention au niveau européen, précisément à cause de ses pouvoirs limités⁹⁹. Le futur de l'AET va, par conséquent, se jouer entre ces deux pôles : un simple « *hub for networking* »¹⁰⁰ pour les administrations nationales, peu différente des *networks* existants, ou

⁹⁶ J. CREMERS, « Towards a European Labour Authority. Mandate, Main Tasks and Open Questions », *op. cit.*, p. 13.

⁹⁷ Impact Assessment, p. 28.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 23-24.

⁹⁹ M. CHAMON, EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration, *op. cit.*, p. 174.

¹⁰⁰ R. DEHOUSSE, « Delegation of Powers in the European Union : The Need for a Multi-principals Model », *op. cit.*, p. 12.

un réel *upgrade* des capacités des administrations nationales dans le cadre des situations transnationales ? La question se joue dans le champ de la relation avec les États membres et leurs administrations.

26. En ce sens, le premier obstacle au développement de l'AET dans le sens « fort » découle de ce que nous avons déjà évoqué, à savoir le fait que toutes ses activités plus opérationnelles sont entièrement soumises à l'accord des États membres concernés. Si ceci s'explique par la volonté d'éviter le risque d'une agence « cheval de Troie »¹⁰¹, qui se développerait à détriment des compétences nationales, son implémentation dans le domaine en question est particulièrement délicate. Il suffit ici de reprendre le débat sur la mobilité intra-européenne, que nous avons esquissé dans la section 2, et notamment la procédure des « cartons jaunes » actionnée contre la proposition de la Commission pour la révision de la directive détachement. Dans ces documents, au moins sept parlements nationaux (ou chambres de parlement)¹⁰² ont critiqué la révision de la directive détachement sur la base du fait qu'elle nuirait à l'avantage concurrentiel constitué par les coûts salariaux moins élevés. Ainsi, si l'on peut normalement supposer l'intérêt commun de collaborer dans des questions concernant les risques transnationaux pour la santé humaine¹⁰³ ou la sécurité alimentaire¹⁰⁴, ou encore la lutte contre la criminalité internationale¹⁰⁵, les activités de l'AET pourraient se révéler plus conflictuelles, dès lors qu'elles empiètent sur des vrais « modèles business »¹⁰⁶ qui sont considérés comme parfaitement légitimes dans certains contextes nationaux.

27. Si l'on regarde ses missions et sa dotation limitée en termes de personnel, on peut conclure que, à son tour, le succès de la nouvelle Autorité se construira sur la base de sa capacité à construire des relations positives et efficaces avec les autorités administratives nationales qui opèrent dans son champ de compétence¹⁰⁷. La conclusion d'Eva Heims, dans le contexte plus large des agences européennes, est particulièrement

¹⁰¹ A. DE MOOR-VAN VUGHT, « Netwerken en de europeanisering van het toezicht », *SEW-Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2011, vol. 59, n° 3, pp. 94-102, p. 100.

¹⁰² Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République tchèque.

¹⁰³ À la base des missions du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC).

¹⁰⁴ Mission de l'Agence européenne sécurité alimentaire (EFSA), que nous avons déjà mentionnée.

¹⁰⁵ Concerné notamment par l'European Police Office (Europol) et l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust).

¹⁰⁶ Voy. L. BERNTSEN et N. LILLIE, « Breaking the Law ? Varieties of social dumping in a pan European labour market », in *Market Expansion and Social Dumping in Europe* (M. BERNACIAK éd.), Milton Park, Routledge, pp. 43-60.

¹⁰⁷ Voy. sur ce point en général G. MAJONE, « The New European Agencies : Regulation by Information », *Journal of European Public Policy*, 1997, vol. 4, n° 2, pp. 262-275.

pertinente dans cette perspective. L'auteure souligne comment le succès de l'activité d'une agence européenne découle de la perception, de la part des autorités nationales, de l'utilité du travail de l'agence en question pour leur *propre* mission principale¹⁰⁸. En ce sens, la collaboration des autorités nationales ne peut pas être considérée comme automatique ou inévitable¹⁰⁹.

28. Une dernière conclusion découle aussi de cette situation de dépendance inévitable de l'AET par rapport aux administrations nationales. Celle-ci vise notamment un problème tout à fait banal, identifié aussi par l'analyse d'impact, en particulier dans le secteur du transport routier : le manque de ressources et de personnel des inspections nationales, parfois aggravé dans les années récentes¹¹⁰, dès lors que nous assistons à une augmentation constante de la mobilité intra-européenne. Dans l'absence totale de missions « de terrain », l'établissement de l'AET ne va pas apporter une solution à ce sous-financement. En effet, et ici nous voyons le risque identifié *supra* concernant le manque d'intérêt dans la coopération pour les autorités nationales, les activités de la nouvelle agence pourraient contribuer à cette difficulté. L'analyse d'impact affirme que l'établissement de l'AET aura un impact minimum pour les administrations nationales, dès lors que les coûts relatifs à la participation dans des inspections concertées et communes devraient être couverts par la récupération d'impôts ou contributions non payées, ce qui semble particulièrement optimiste, et l'échange d'informations ne devrait tout simplement pas constituer un coût additionnel¹¹¹.

¹⁰⁸ E. HEIMS, Building EU Regulatory Capacity. The Work of Under-Resourced Agencies in the European Union, *op. cit.*, pp. 8-9, 19 et 38.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 194.

¹¹⁰ Impact Assessment, p. 14. Voy. aussi M. HARTLAPP, « Enforcing Social Europe through Labour Inspectorates : Changes in Capacity and Cooperation across Europe », *op. cit.*, p. 12 ; EPSU, *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*, Bruxelles, 2012.

¹¹¹ Impact Assessment, p. 41.



CHAPITRE 2. L'ORGANISATION ET LA STRUCTURE MANAGÉRIALE DE L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL ET LE BUDGET AFFECTÉ À L'AET

Marc MORSA

Collaborateur scientifique à l'Université catholique
de Louvain-la-Neuve (Belgique), centre CRIDES
Conseiller en stratégies internationales –
SPF fédéral Sécurité sociale (Belgique)

Section 1. L'AET : aussi proche que possible de l'approche commune du Parlement, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées ?

1. Comme de nombreux États membres, l'Union européenne fonctionne en partie de façon décentralisée, à travers ses agences. Ces agences contribuent à la mise en œuvre de politiques importantes de l'Union¹, permettant ainsi à l'ensemble des institutions, notamment à la Commission, de se concentrer sur les tâches principales d'élaboration des politiques. Les agences ont aussi une fonction d'appui du processus décisionnel, par la mise en commun des compétences techniques et du savoir-faire spécialisé disponibles aux niveaux européen et national, et elles contribuent de ce fait à renforcer la coopération entre les États membres et l'UE dans des domaines d'action importants. De surcroît, l'existence d'agences en dehors de Bruxelles et de Luxembourg a pour effet d'accentuer la visibilité de l'Union dans les différents États membres. Jusqu'en 2011, les agences ont été établies au cas par cas, en l'absence d'une vision d'ensemble de leur rôle et de leur place dans l'Union². À la suite de la communication

¹ G. MARCOU, « Le thème de l'agence et la réforme des administrations centrales », in *Les agences de l'Union européenne* (J. MOINIER dir.), coll. Droit de l'Union européenne, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 3-37 ; B. VERRIER, « Les enjeux du recours aux Agences : quelques tensions problématique », in *Les agences européennes, op. cit.*, pp. 37-39.

² E. CHITI, « Un modèle d'agence européenne ? », in *Les agences de l'Union européenne, op. cit.*, p. 51 : « l'agence européenne vise à combler le déficit administratif traditionnel de l'Union par le biais d'instruments qui représentent un compromis acceptable à la fois pour la Commission et pour les États membres :

intitulée « Agences européennes –orientations pour l'avenir »³ que la Commission avait présentée au Parlement européen et au Conseil en mars 2008, les trois institutions ont mesuré l'importance du rôle que jouent les agences décentralisées dans la mise en œuvre des politiques de l'UE en tant qu'entités juridiques autonomes et la nécessité d'en accroître l'efficacité à cet égard. En vue de faire le point de la situation existante, plus précisément en termes de cohérence, d'efficacité, d'obligation de rendre des comptes et de transparence de ces agences, et pour dégager des éléments de convergence sur la façon d'en améliorer le fonctionnement, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont décidé d'engager un dialogue interinstitutionnel sur les agences décentralisées ; c'est ainsi que le groupe de travail interinstitutionnel a vu le jour en mars 2009. Le groupe a abordé un certain nombre d'aspects essentiels présentés par les institutions participantes, parmi lesquels le rôle et la place des agences dans le paysage institutionnel de l'UE, la création, la structure et le fonctionnement de ces agences, ainsi que les questions de financement, de budget, de supervision et de gestion. L'Approche commune (2012) est basée sur les conclusions qui avaient été tirées par le groupe interinstitutionnel sur les agences décentralisées. Elle ne concerne ni les agences actives dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, ni les agences exécutives.

2. Pour l'essentiel, le législateur européen pour définir la structure organisationnelle et managériale de l'AET s'est inspiré de l'approche commune du Parlement, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées⁴⁻⁵, en y déviant uniquement pour tenir compte des spécificités des missions confiées à l'AET (création d'un comité de médiation, désignation d'agents de liaison⁶, présence

d'une part, cela n'implique aucun renforcement de l'administration centrale de l'Union et sauvegarde, tout du moins en partie, le rôle des administrations nationales, qui sont impliquées dans le fonctionnement des organes de sommet de l'agence [...] ».

³ Voy. le doc. COM(2008) 135 final.

⁴ Approche commune (2012) du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_fr.pdf.

⁵ Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) n° 883/2004, (UE) n° 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344, considérant n° 27.

⁶ Voy. toutefois la présence d'un réseau d'officiers de liaison au sein de Europol. Quelques 130 officiers de liaison travaillent au siège d'Europol. Ceux-ci sont détachés auprès d'Europol par les autorités répressives de l'UE et de pays tiers. Ils garantissent une coopération rapide et efficace fondée sur le contact personnel et la confiance mutuelle. Le réseau d'officiers de liaison Europol est une plate-forme unique regroupant des agents de plus de 30 pays dans un environnement opérationnel sûr. Les officiers de liaison participent activement aux projets analytiques, en facilitant l'échange d'informations stratégiques et opérationnelles. Ils assistent à des réunions opérationnelles et coordonnent les livraisons contrôlées et la surveillance transfrontalière sur la base d'un système d'appel fonctionnant 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Ils endossent également un rôle consultatif et de liaison avec leurs experts nationaux afin de contribuer à la mise en place d'équipes communes d'enquête.

de partenaires sociaux dans la composition du conseil d'administration, création d'un groupe des parties prenantes, *etc.*).

3. En outre, dans l'établissement de l'AET, le législateur européen a tenu à ce que le principe d'égalité (qui est un principe fondamental du droit de l'Union) soit pleinement mis en œuvre dans l'organisation, la structure et la gouvernance de l'AET. Ce principe exige que l'égalité entre les femmes et les hommes soit assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération⁷. Aussi, le législateur européen a exprimé le souhait que cet objectif soit également poursuivi par le conseil d'administration pour ce qui est de son président et de ses vice-présidents considérés ensemble⁸.

4. Les différents organes de l'AET, leurs compositions et missions respectives seront systématiquement analysées dans la section 2.

Section 2. La structure administrative et de gestion de l'Autorité européenne du travail – Les trois organes de l'AET

5. L'AET est articulée en un conseil d'administration, un directeur exécutif et un groupe de parties prenantes (article 16). En outre, l'AET peut décider d'établir des groupes de travail ou des panels d'experts rassemblant des représentants des États membres ou de la Commission, ou des experts externes après une procédure de sélection, ou une combinaison de ces représentants et experts, pour l'exécution de ses missions spécifiques ou pour certains domaines spécifiques. Elle institue la plate-forme pour le renforcement de la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré en tant que groupe de travail permanent⁹ et un conseil de médiation¹⁰.

⁷ *L'État de l'Union 2010. Rapport Schuman sur l'Europe*, Paris, Éd. Lignes de repère, février 2010, pp. 192-200 ; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, 3^e éd., Collected courses of the Academy of European Law, Oxford, 2019.

⁸ Ainsi, au terme de la seconde réunion du conseil d'administration de l'AET qui s'est tenue le 3 décembre 2019 à Bratislava, Tom Bevers, de la Belgique, et Agnieszka Woloszyn de la Pologne ont été élus respectivement président et vice-président du conseil d'administration de l'Autorité européenne.

⁹ Voy. Chapitre 4, Section 7, du présent ouvrage. Aux fins du règlement AET, la « lutte » contre le travail non déclaré désigne le fait de prévenir, de décourager et de combattre le travail non déclaré, ainsi que de promouvoir la déclaration de ce travail non déclaré. Sur la base des connaissances et des méthodes de travail de la plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré, établie par la décision (UE) 2016/344 du Parlement européen et du Conseil (décision (UE) 2016/344 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant une plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré [J.O., L 65, 11 mars 2016, p. 12]), l'Autorité devrait mettre en place, avec la participation des partenaires sociaux, un groupe de travail permanent dénommé « plate-forme pour le renforcement de la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré ». L'Autorité devrait assurer une transition harmonieuse des activités existantes de la plate-forme établie par la décision (UE) 2016/344 vers le groupe de travail de l'Autorité ainsi que l'art. 12 dudit règlement AET.

¹⁰ Voy. Chapitre 4, Section 8, du présent ouvrage ainsi que l'art. 13 du règlement AET.

I. – *Le conseil d'administration de l'AET*

A. *Composition – principe d'égalité entre hommes et femmes – principe de continuité – durée du mandat (article 17, paragraphe 1^{er}, règlement AET)*

6. Les États membres et la Commission sont représentés au sein d'un conseil d'administration afin d'assurer le fonctionnement effectif de l'Autorité. Ainsi, chaque État membre est représenté par un membre tandis que la Commission est représentée par deux membres. Seuls les représentants des États membres et de la Commission disposent du droit de vote.

Le Parlement européen ainsi que les organisations de partenaires sociaux interprofessionnelles au niveau de l'Union, représentant à égalité les syndicats et les organisations d'employeurs et disposant d'une représentation adéquate des PME, désignent des représentants au conseil d'administration. Ainsi, le Parlement européen nomme un expert indépendant, tandis que les organisations de partenaires sociaux interprofessionnelles au niveau de l'Union, avec une représentation égale des syndicats et des organisations d'employeurs, désignent quatre membres. Soulignons que tant les organisations de partenaires sociaux interprofessionnelles au niveau de l'Union que le Parlement européen ne peuvent procéder à la nomination de leurs représentants au conseil d'administration qu'après avoir vérifié et constaté l'absence de conflit d'intérêts dans le chef de ceux-ci. Dans des cas exceptionnels, lorsque cela est nécessaire pour maintenir le niveau maximal de confidentialité, l'expert indépendant désigné par le Parlement européen et les représentants des organisations de partenaires sociaux interprofessionnelles au niveau de l'Union ne participeront pas aux délibérations du conseil d'administration. Cette disposition figurant dans le règlement intérieur du conseil d'administration est limitée aux informations sensibles concernant des cas individuels, afin de garantir que la participation effective de l'expert et des représentants aux travaux du conseil d'administration ne soit pas indûment limitée.

7. Chaque membre du conseil d'administration dispose d'un suppléant qui le représente en son absence. Les représentants des États membres et leurs suppléants, ces derniers sont nommés par leur État membre.

8. L'exigence liée à l'absence d'un quelconque conflit d'intérêts est, d'ailleurs, valable pour tous les membres effectifs et suppléants du conseil d'administration¹¹. À cette fin, chaque membre et chaque suppléant signe, au moment de sa prise de fonction, une déclaration écrite certifiant qu'il ne se trouve pas en situation de conflit d'intérêts. En outre, chaque membre et chaque suppléant est tenu de mettre à jour sa déclaration en cas de changement de circonstances en ce qui concerne tout conflit d'intérêts. L'Autorité publie les déclarations et les mises à jour sur son site internet.

9. Comme déjà souligné *supra*, la composition du conseil d'administration, y compris le choix de son président et de son vice-président, doit respecter le principe d'équilibre entre hommes et femmes et tenir compte de l'expérience et des qualifications¹².

10. Les membres et leurs suppléants sont nommés pour un mandat d'une durée de quatre ans. Ce mandat est renouvelable¹³.

11. Afin d'assurer la continuité de ses travaux, toutes les parties représentées au conseil d'administration s'efforcent de limiter la rotation de leurs représentants. Il s'agit certainement d'une règle de bon sens mais aussi une garantie indispensable au bon fonctionnement de l'AET¹⁴ ; cette règle figure, d'ailleurs, dans l'approche générale inter-institutionnelle (2012) relatives à toutes les agences européennes décentralisées.

1. *Les exigences en termes de compétences liées à la fonction (article 17, paragraphe 1^{er}, règlement AET)*

12. Dès lors qu'ils sont appelés à siéger au sein de l'organe présidant aux destinées de l'AET, les représentants au sein du conseil d'administration sont des personnes de haut niveau. C'est pour cette raison que le règlement AET exige de ces représentants (et de leurs suppléants) qu'ils soient nommés sur le fondement de leurs connaissances dans les domaines (politiques) visés à l'article 1^{er} dudit règlement, compte tenu de leurs compétences managériales, administratives et budgétaires pertinentes. Dans la proposition initiale de la Commission européenne¹⁵, seuls les représentants des États membres au sein du conseil

¹¹ Art. 17, § 4, règlement AET.

¹² Art. 17, § 3, règlement AET.

¹³ Art. 17, § 5, règlement AET.

¹⁴ Art. 17, § 3, *in fine*, règlement AET.

¹⁵ COM(2018) 131 final.

d'administration devaient satisfaire à de telles exigences. Le Conseil et le parlement européen ont estimé que de telles exigences devaient s'appliquer à tous les membres du conseil d'administration sans aucune distinction ; ce qui est, en outre, conforme à l'approche générale inter-institutionnelle (2012) relative aux agences européennes décentralisées.

*2. Présence d'observateurs au sein du conseil d'administration de l'AET
(article 17, paragraphe 1^{er}, points 6 et 7, règlement AET)*

13. Un des objectifs prioritaires sous-jacents à l'instauration de l'AET consiste à créer et développer les synergies entre l'AET et les autres agences européennes pertinentes dans le domaine de la politique sociale. À cette fin, le règlement AET prévoit qu'un représentant de chacune de ces agences (Eurofound, EU-OASH, Cedefop, Fondation européenne pour la formation¹⁶) pourra être invité à participer, en tant qu'observateur, aux réunions du conseil d'administration afin de renforcer l'efficacité des agences et les synergies entre elles. Il en va de même des représentants de pays tiers qui appliquent le droit de l'Union dans les domaines régis par le règlement AET¹⁷.

*B. Les fonctions du conseil d'administration de l'AET
(article 18 règlement AET)*

14. Les fonctions du conseil d'administration de l'AET sont nombreuses et, en substance, visent au fonctionnement efficient de l'AET. Le conseil d'administration constitue l'organe stratégique de l'AET (il fournit des orientations générales pour les activités de l'agence), mais est également celui qui supervise les activités de l'agence. Le conseil d'administration procède à l'évaluation et l'adoption du rapport d'activité annuel consolidé sur les activités de l'Autorité, qui comprend notamment une synthèse de l'exécution de ses missions, et le transmet au plus tard le 1^{er} juillet de chaque année au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes, et rend public le rapport d'activité annuel consolidé¹⁸.

¹⁶ L'Autorité dont l'établissement est proposé viendra compléter, dans une logique de cohérence, les activités des quatre agences opérant dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi : la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), la Fondation européenne pour la formation (ETF) et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA).

¹⁷ Art. 17, § 6, règlement AET.

¹⁸ Art. 18, § 1, c), règlement AET.

15. En outre, il revient au conseil d'administration d'approuver le document unique de programmation de l'Autorité avant sa présentation pour avis à la Commission et d'adopter, ensuite, ce programme de travail annuel à la majorité des deux tiers après avoir recueilli l'avis de la Commission¹⁹ – ce programme étant élaboré par le directeur exécutif²⁰, d'exercer ses fonctions en relation avec le budget de l'Autorité (le conseil d'administration adopte, à la majorité des deux tiers des membres disposant du droit de vote²¹), d'adopter les règles financières applicables à l'Autorité²², de nommer un directeur exécutif (s'il y a lieu, de prolonger son mandat ou de le démettre de ses fonctions²³) et d'établir les procédures de prise de décision par le directeur exécutif en ce qui concerne les tâches opérationnelles de l'AET²⁴. Le conseil d'administration adopte les règles de procédure applicables à la médiation en application de l'article 13²⁵⁻²⁶. Le conseil d'administration, parmi ses fonctions, doit instituer des groupes de travail et des panels d'experts en application de l'article 16, paragraphe 2, et adopte leur règlement intérieur (ce qui comprend la plate-forme européenne pour le renforcement de la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré visée à l'article 12 en tant que groupe de travail permanent²⁷ et un conseil de médiation visé à l'article 13²⁸).

16. D'autres tâches incombent également au conseil d'administration. Ainsi, le conseil d'administration pourra décider de la mise en place d'une structure d'audit interne²⁹, nommera un comptable qui sera indépendant dans l'exercice de ses fonctions³⁰. De manière générale, c'est au conseil d'administration qu'il revient de définir la procédure de sélection des membres et suppléants du groupe des parties prenantes³¹ et de prendre toutes les décisions relatives à la création

¹⁹ Art. 18, § 1^{er}, s) et t), règlement AET.

²⁰ Voy. art. 24 règlement AET. Le programme de travail annuel expose les objectifs détaillés et les résultats attendus, y compris les indicateurs de performance. Il contient également une description des actions à financer et une indication des ressources financières et humaines allouées à chaque action

²¹ Art. 18, § 1^{er}, b), règlement AET.

²² Art. 18, § 1^{er}, d), et art. 29 règlement AET.

²³ Art. 18, § 1^{er}, n), règlement AET.

²⁴ Art. 18, § 1^{er}, n), règlement AET.

²⁵ Art. 18, § 1^{er}, i), règlement AET.

²⁶ Voy. Chapitre 4, Section 8, du présent ouvrage. Nous avons souligné qu'à notre estime, les règles substantielles de la procédure de médiation (notamment en termes de garanties offertes aux parties) auraient dû être définies dans le règlement AET ; le menu détail pouvant être délaissé au conseil d'administration de l'AET

²⁷ Voy. Chapitre 4, Section 7, du présent ouvrage.

²⁸ Voy. Chapitre 4, Section 8, du présent ouvrage.

²⁹ Art. 18, § 1^{er}, m), règlement AET.

³⁰ Art. 18, § 1^{er}, o), règlement AET.

³¹ Voy. art. 23 règlement AET.

des comités internes ou autres organes de l'Autorité et, le cas échéant, à leur modification³².

C. *La présidence du conseil d'administration (article 19 règlement AET)*

1. *L'élection du président et du vice-président du conseil d'administration*

17. Le conseil d'administration élit un président et un vice-président parmi les membres disposant du droit de vote et s'efforce de parvenir à un équilibre entre hommes et femmes. Le président et le vice-président sont élus à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'administration disposant du droit de vote³³. Lorsque la majorité des deux tiers n'est pas atteinte lors du premier vote, un second vote est organisé, le président et le vice-président étant alors élus à la majorité simple des membres du conseil d'administration disposant du droit de vote. Le vice-président remplace d'office le président lorsque celui-ci n'est pas en mesure d'assumer ses fonctions³⁴.

2. *La durée du mandat du président et du vice-président*

18. La durée du mandat du président et du vice-président est de trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois. Lorsque, cependant, leur qualité de membres du conseil d'administration prend fin à un moment quelconque de leur mandat, leur mandat expire automatiquement à la même date.

D. *Réunions du conseil d'administration (article 20 règlement AET)*

19. Il revient au président du conseil d'administration de convoquer les réunions du conseil d'administration et d'organiser les délibérations conformément aux points inscrits à l'ordre du jour ~~déjà repris au paragraphe n° 21~~ (*infra*).

20. Comme déjà signalé *supra*, l'expert indépendant nommé par le Parlement européen et les quatre membres représentant les organisations de partenaires sociaux interprofessionnelles au niveau de l'Union ne participent pas aux délibérations sur des points liés à des informations sensibles concernant des cas individuels, conformément au règlement intérieur du conseil d'administration, afin de garantir que la

³² Art. 18, § 1^{er}, r), règlement AET.

³³ Voy. paragraphe 3 *supra* du présent ouvrage.

³⁴ Art. 19, § 1^{er}, règlement AET.

participation effective de l'expert et des représentants aux travaux du conseil d'administration ne soit pas indûment limitée³⁵. Dans ce dernier cas, les délibérations du conseil d'administration doivent être considérées comme étant confidentielles. Cette contrainte s'applique à tous les membres, observateurs et toutes autres personnes présentes aux réunions du conseil d'administration³⁶. Quant au directeur exécutif de l'AET, celui-ci participe aux délibérations mais sans droit de vote³⁷.

21. Le conseil d'administration tient au moins deux sessions ordinaires par an. En outre, il se réunit sur l'initiative de son président, à la demande de la Commission ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres³⁸. Le conseil d'administration convoque des réunions avec le groupe des parties prenantes au moins une fois par an.

22. Le conseil d'administration peut inviter à ses réunions, en qualité d'observateur, toute personne ou organisation dont l'avis peut présenter de l'intérêt, y compris des membres du groupe des parties prenantes³⁹. S'agissant des membres du conseil d'administration et leurs suppléants, ils peuvent, dans le respect du règlement intérieur, être assistés au cours des réunions par des conseillers ou des experts⁴⁰.

23. L'AET assure le secrétariat du conseil d'administration.

E. Règles de vote du conseil d'administration (article 21 règlement AET)

24. La majorité des deux tiers s'applique pour la nomination et la révocation du directeur, la nomination du président du conseil d'administration ainsi que l'adoption du budget et du programme de travail annuels⁴¹. Par contre, en ce qui concerne les affaires courantes, la majorité absolue s'applique. Ainsi, chaque membre ayant le droit de vote dispose d'une voix. En l'absence d'un membre disposant du droit de vote, son suppléant est autorisé à exercer son droit de vote⁴². Quant au directeur exécutif, nous l'avons déjà souligné, ce dernier participe aux délibérations sans droit de vote⁴³.

³⁵ Considérant n° 30, règlement AET.

³⁶ Décision n° 1/2019 du 17 octobre 2019 du conseil d'administration.

³⁷ Art. 20, § 3, règlement AET.

³⁸ Art. 20, §§ 4 et 5, règlement AET.

³⁹ Art. 20, § 6, règlement AET.

⁴⁰ Art. 20, § 7, règlement AET.

⁴¹ Suivant l'approche inter-institutionnelle (2012) relative aux agences européennes décentralisées, des exceptions (à la règle où le vote se déroule à la majorité des deux tiers) peuvent être prévues si elles se justifient dans des cas précis.

⁴² Art. 21, § 2, règlement AET.

⁴³ Art. 21, § 3, règlement AET.

25. Des procédures écrites de vote pourront être utilisées dans les circonstances définies par le règlement intérieur du conseil d'administration⁴⁴⁻⁴⁵.

II. – *Le directeur exécutif (article 22 règlement AET)*⁴⁶

A. *Le rôle déterminant du directeur exécutif dans la gestion de l'AET*

26. L'approche inter-institutionnelle (2012) relative aux agences européennes décentralisées suggère que « pour rationaliser le processus décisionnel et contribuer à améliorer le fonctionnement de l'agence, une structure de gouvernance à deux niveaux devrait être mise en place lorsque cela pourrait se traduire par un gain en efficacité : à côté du conseil d'administration, qui fournit des orientations générales pour les activités de l'agence, un conseil exécutif de taille réduite, comprenant un représentant de la Commission, pourrait être créé afin de participer plus étroitement au contrôle des activités de l'agence et de renforcer la supervision de la gestion administrative et budgétaire, notamment en ce qui concerne les questions liées aux audits ». Le règlement AET n'a pas mis en place un second niveau de structure de gouvernance, mais le conseil d'administration nomme un directeur exécutif comme nous l'avons vu.

27. Étant donné l'envergure des tâches attribuées au directeur de l'AET par les actes fondateurs de cette dernière, son rôle est déterminant pour la gouvernance de l'AET, notamment pour ce qui est de la gestion

⁴⁴ Art. 21, § 4, règlement AET.

⁴⁵ Selon le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration, le recours à la procédure de vote par écrit est envisageable dans les hypothèses suivantes (décision n° 1/2019 du 17 octobre 2019) :

1. Le conseil d'administration peut adopter des décisions par procédure écrite dans les cas urgents ou dûment justifiés.
2. Une procédure écrite est engagée par le directeur exécutif, en accord avec le président et le vice-président. Les projets de décisions sont envoyés aux membres et, pour information, aux observateurs. Une proposition de décision à prendre par procédure écrite n'est pas susceptible de modification ; elle doit être approuvée ou rejetée dans son intégralité.
3. Les membres ayant le droit de vote informent le Secrétariat dans un délai de 14 jours civils s'ils votent pour ou contre le projet de décision, ou s'abstiennent de voter. L'absence de réponse dans les 14 jours civils est considérée comme un vote favorable.
4. Les règles de vote énoncées à l'article 7 du règlement AET sont applicables aux décisions prises par procédure écrite.
5. Le directeur exécutif, en accord avec le président et le vice-président, peut décider de lancer une procédure écrite avec un délai plus court que celui spécifié ci-dessus en raison de l'urgence de la question. Dans de tels cas, seul un accord écrit sur le projet de décision sera considéré comme un vote favorable.
6. Un rapport sur les résultats de la procédure écrite est établi lors de la réunion suivante du conseil d'administration.
7. Lorsqu'une procédure écrite n'a pas conduit à l'adoption d'une décision, le directeur exécutif, en consultation avec le président et le vice-président, peut proposer le point pour adoption par le conseil d'administration lors de la réunion suivante, conformément à l'article 6 des présentes règles.

⁴⁶ Au moment de la rédaction de l'ouvrage, la procédure de sélection du directeur exécutif est toujours en cours.

globale de l'AET et de ses relations avec les institutions de l'UE. Le directeur est responsable de la gestion administrative de l'agence ainsi que de l'exécution des missions qui sont assignées à celle-ci. Dans ce cadre, le directeur est notamment chargé de l'exécution des programmes de travail, des budgets et des décisions arrêtées par le conseil d'administration, et il dispose des pleins pouvoirs de direction pour ce qui est des questions financières et de personnel. Il est le représentant légal de l'AET et son image vis-à-vis de l'extérieur. Notons que le règlement AET prévoit que d'autres membres du personnel peuvent assurer la suppléance du directeur exécutif lorsque cela est jugé nécessaire pour assurer la gestion quotidienne de l'Autorité, conformément aux règles internes de l'Autorité, sans créer de postes d'encadrement supplémentaires.

28. À l'instar du conseil d'administration, le directeur exécutif est indépendant dans l'exercice de ses fonctions et doit agir dans l'intérêt public. Le directeur de l'agence est avant tout responsable devant le conseil d'administration, auquel il présente un rapport annuel, y compris la comptabilité. Il est également responsable devant le Parlement européen et le Conseil de l'usage qui est fait de la contribution de l'UE, par l'intermédiaire de la procédure annuelle de décharge.

B. Les exigences en termes de compétences liées à la fonction de directeur exécutif et procédure de sélection

29. Au vu du degré de responsabilité et de l'amplitude des tâches qui lui seront confiées par l'AET, le candidat ou la candidate idéal(e) au poste de directeur exécutif sera un professionnel de premier plan, dynamique. Il devra pouvoir justifier de solides compétences en matière d'administration et de gestion, pouvoir démontrer qu'il est capable de travailler au sein du milieu multiculturel et multilingue (les agents de liaison provenant de chacun des États membres ainsi que les autres fonctionnaires nationaux détachés) et faire preuve de compétences en termes de communication et de négociation (le directeur exécutif étant appelé à développer des accords de coopération avec les autres agences européennes, *etc.*).

30. Le directeur exécutif devra, dès lors, remplir toute une série de *critères de sélection* dont notamment les suivants⁴⁷ :

- Disposer d'une *expérience en matière d'encadrement*, notamment :
 - la capacité de mettre sur pied et de gérer un organisme international, tant au niveau stratégique qu'au niveau interne, et l'aptitude à

⁴⁷ Avis de la Commission, COM/2019/20045, *J.O.U.E.*, C 379 A/1, 8 novembre 2019.

- diriger et motiver une équipe importante dans un environnement européen, multiculturel et multilingue ;
- des compétences solides en matière d'administration et de gestion, notamment une expérience de la gestion des ressources budgétaires, financières et humaines à haut niveau dans un contexte national, européen ou international ;
 - une expérience du travail au sein d'une nouvelle organisation ou de la conduite d'organisations traversant des processus de changement ;
 - une expérience de différentes cultures et traditions de gestion ;
- *des connaissances et une expérience techniques*, en particulier :
- la capacité de concevoir une stratégie globale ambitieuse en vue de mettre en œuvre les objectifs stratégiques de l'Autorité ;
 - une solide expérience professionnelle en matière de coopération, principalement dans le domaine de la mobilité de la main-d'œuvre, des inspections du travail ou de la coordination de la sécurité sociale, idéalement acquise dans un contexte national, européen ou international ; bref, une compétence technique qui doit couvrir tous les domaines politiques relevant du champ d'application matériel de l'AET ;
 - une expérience au niveau stratégique ou opérationnel dans les domaines mentionnés ci-dessus ;
 - une bonne compréhension du contexte de l'Union européenne et des interactions entre les administrations nationales et les institutions de l'Union européenne, y compris une très bonne connaissance de la législation de l'Union européenne en matière de mobilité de la main-d'œuvre ;
 - une compréhension de la coopération internationale avec des tiers en dehors de l'Union européenne, dans le domaine d'activité de l'AET ;
- *des capacités de communication/de négociation*, en particulier :
- une capacité avérée de communiquer efficacement et avec aisance à tous les niveaux, d'une manière transparente et ouverte, avec le grand public et un large éventail de parties prenantes (autorités européennes, internationales, nationales et locales, organisations internationales et organisations non gouvernementales) ;
 - d'excellentes capacités de prise de décision et d'organisation ;
 - d'excellentes compétences de négociation ;
 - la capacité d'établir un climat de confiance entre les principales parties prenantes, sur la base d'une approche diplomatique ;
 - un niveau avancé d'anglais à l'oral et à l'écrit serait un atout.

31. S'agissant de *la procédure de sélection*, cela concerne l'autonomie de l'AET et il revient, par conséquent, au conseil d'administration de nommer le directeur⁴⁸, sur la base d'une liste de présélection arrêtée par la Commission à la suite d'une procédure de sélection ouverte et transparente qui garantit une évaluation rigoureuse des candidats, en toute indépendance⁴⁹. Aussi, le directeur exécutif/la directrice exécutive est nommé(e) par le conseil d'administration de l'Autorité sur la base d'une liste restreinte de candidats fournie par la Commission européenne. Afin de dresser cette liste restreinte, la Commission européenne organise une sélection conformément à ses procédures de sélection et de recrutement (voyez le document sur la politique concernant le personnel d'encadrement supérieur⁵⁰).

32. Dans le cadre de cette procédure de sélection, la Commission européenne met en place un jury de présélection. Ce jury examine toutes les candidatures, procède à une première vérification de l'admissibilité et sélectionne les candidats répondant le mieux au profil recherché au regard des critères de sélection précités et qui peuvent être invités à un entretien avec le jury de présélection. À l'issue de ces entretiens, le jury de présélection établit ses conclusions et propose une liste de candidats à convoquer à un autre entretien avec le comité consultatif des nominations (CCN) de la Commission européenne. À la lumière des conclusions du jury de présélection, le CCN choisit les candidats qui seront conviés à un entretien. Les candidats convoqués à un entretien avec le CCN participent à une journée complète d'évaluation dans un centre d'évaluation des aptitudes d'encadrement géré par des consultants en recrutement externes. Sur la base des résultats des entretiens et du rapport du centre d'évaluation, le CCN établit une liste restreinte des candidats qu'il considère aptes à exercer la fonction de directeur exécutif/directrice exécutive de l'Autorité. Les candidats figurant sur la liste restreinte du CCN sont invités à un entretien avec le(s) membre(s) de la Commission responsable(s) de la direction générale chargée des relations avec l'Autorité⁵¹.

⁴⁸ Art. 31, § 1^{er}, règlement AET : « Le directeur exécutif est engagé en tant qu'agent temporaire de l'Autorité conformément à l'article 2, point a), du régime ».

⁴⁹ Art. 31, § 2, règlement AET.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/compilation-of-the-senior-official-policy-at-the-european-commission_en.pdf.

⁵¹ À moins que le membre de la Commission concerné n'ait délégué cette tâche à un autre membre de la Commission, conformément à la décision de la Commission du 5 décembre 2007 (PV(2007) 1811).

33. À l'issue de ces entretiens, la Commission européenne adopte une liste restreinte des candidats correspondant le mieux au profil recherché, qui sera présentée au conseil d'administration de l'AET. Celle-ci peut décider de s'entretenir avec les candidats avant de faire son choix parmi les candidats figurant sur la liste restreinte de la Commission. Le fait de figurer sur cette liste restreinte ne constitue pas une garantie de recrutement. Le/la candidat(e) sélectionné(e) est invité(e) à faire une déclaration devant le Parlement européen et à répondre aux questions posées par les députés au Parlement. Cet échange de vues ne devra pas retarder indûment la nomination du directeur exécutif. Il est possible que les candidats soient convoqués à des entretiens ou épreuves en sus de ceux indiqués ci-dessus. Pour des raisons pratiques et par souci de rapidité, dans l'intérêt des candidats et de l'Autorité, la procédure de sélection se déroulera exclusivement en anglais ou en français⁵².

C. Durée du mandat du directeur exécutif et révocation

34. Le mandat du directeur exécutif est de cinq ans. Avant la fin de cette période, la Commission procède à une évaluation qui tient compte de l'évaluation du travail accompli par le directeur exécutif et des missions et défis futurs de l'Autorité. Le conseil d'administration peut, tenant compte de l'évaluation précitée, décider de prolonger une fois le mandat du directeur exécutif, pour une durée n'excédant pas cinq ans. Il est évident qu'un directeur exécutif dont le mandat a été prolongé ne peut participer à une autre procédure de sélection pour le même poste au terme de la prolongation de son mandat.

35. Le directeur exécutif ne peut être démis de ses fonctions que sur décision du conseil d'administration. Dans sa décision, le conseil d'administration tient compte de l'évaluation par la Commission des performances du directeur exécutif.

D. Les fonctions attribuées au directeur exécutif

36. Les responsabilités spécifiques du directeur exécutif/de la directrice exécutive sont notamment les suivantes⁵³ :

- assurer le fonctionnement de l'Autorité en conformité avec son règlement fondateur ;

⁵² Les jurys de sélection veillent à ce qu'aucun avantage indu ne soit accordé aux candidats dont l'une de ces langues est la langue maternelle.

⁵³ Art. 22, § 4, règlement AET.

- développer et atteindre les objectifs stratégiques de l'Autorité conformément à ses missions ;
- communiquer avec un large éventail de parties prenantes, y compris en expliquant au grand public les activités de l'Autorité et les politiques de l'Union européenne en matière de mobilité de la main-d'œuvre ;
- gérer le personnel de l'Autorité au quotidien, y compris son recrutement ;
- préparer et exécuter les stratégies, procédures, décisions, programmes et activités approuvés par le conseil d'administration, dans les limites définies par le règlement portant création de l'Autorité, ses dispositions d'application et toute législation applicable ;
- assurer la préparation et une exécution efficiente du budget de l'Autorité conformément aux principes de bonne gestion financière ;
- préparer et mettre en œuvre les programmes de travail et rapports d'activité annuels et pluriannuels ;
- faciliter la coopération entre l'Autorité, la Commission européenne et d'autres organismes compétents, et faire rapport au Parlement européen ou au Conseil et communiquer avec eux conformément au règlement fondateur ;
- établir une coopération efficace entre les autorités compétentes des États membres et l'Autorité dans le domaine d'activité de celle-ci ;
- faciliter la coopération entre l'Autorité et les pays tiers concernés et les organisations internationales.

Si l'on devait identifier parmi toutes les tâches incombant au directeur exécutif celle qui est prioritaire, c'est certainement celle consistant à établir un projet de document unique de programmation contenant, en particulier, une programmation pluriannuelle et annuelle qui serait retenue⁵⁴. Le programme de travail pluriannuel décrit la programmation stratégique globale, comprenant les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs de performance. Il indique également, pour chaque activité, les ressources financières et humaines indicatives jugées nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Comme déjà signalé, le conseil d'administration doit adopter, au plus tard le 30 novembre de chaque année,

⁵⁴ Conformément au règlement délégué (UE) n° 1271/2013 de la Commission (règlement délégué (UE) n° 1271/2013 de la Commission du 30 septembre 2013 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 208 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil [J.O., L 328, 7 décembre 2013, p. 42]), en tenant compte des lignes directrices fixées par la Commission et de tout conseil du groupe des parties prenantes.

le projet de document unique de programmation. Ensuite, le conseil d'administration transmet ce projet au Parlement européen, au Conseil et à la Commission au plus tard le 31 janvier de l'année suivante, ainsi que toute version ultérieure mise à jour de ce document. Le document unique de programmation devient définitif après l'adoption définitive du budget général de l'Union et est, si nécessaire, adapté en conséquence.

37. Le directeur exécutif, après un certain de temps de fonctionnement de l'AET, peut estimer qu'il serait utile d'approfondir la coopération de l'AET avec les institutions et organes pertinents de l'UE⁵⁵ et décider, à cette fin, qu'il serait nécessaire de créer un bureau de liaison à Bruxelles et un bureau local. Toutefois, avant d'arrêter une décision sur l'établissement d'un bureau local ou d'un bureau de liaison, le directeur exécutif devra obtenir l'accord préalable de la Commission, du conseil d'administration et de l'État membre où le bureau doit être installé. La décision précise la portée des activités confiées au bureau de manière à éviter les coûts inutiles et les doubles emplois dans les fonctions administratives de l'AET. Un accord de siège⁵⁶ avec l'État membre dans lequel le bureau local ou le bureau de liaison doit être installé peut être nécessaire.

III. – *Le groupe des parties prenantes (article 23 règlement AET)*

A. *Composition*

38. Le groupe des parties prenantes est composé de deux représentants de la Commission et de dix représentants des partenaires sociaux à l'échelle de l'Union, représentant de manière égale les syndicats et les organisations d'employeurs, y compris des partenaires sociaux sectoriels reconnus au niveau de l'Union représentant des secteurs qui sont particulièrement concernés par les questions relatives à la mobilité de la main-d'œuvre. Les membres et les membres suppléants du groupe des parties prenantes sont désignés par leur organisation et nommés par le conseil d'administration. Les membres suppléants sont désignés par le conseil d'administration conformément aux mêmes conditions que les membres et remplacent automatiquement les membres qui sont absents. Dans la mesure du possible, un équilibre approprié entre hommes et femmes et une représentation adéquate des PME sont assurés⁵⁷.

⁵⁵ Art. 22, § 5, règlement AET.

⁵⁶ Il s'agit d'une sorte de traité qu'une organisation internationale conclut avec un État qui l'accueille sur son territoire, afin de définir son statut juridique dans ce dernier.

⁵⁷ Art. 23, §§ 4 et 5, règlement AET.

39. Ce groupe est présidé par le directeur exécutif et se réunit au moins deux fois par an sur l'initiative du directeur exécutif ou à la demande de la Commission.

B. Rôle du groupe des parties prenantes : une compétence d'avis

40. De manière générale, le groupe des parties prenantes est établi afin de faciliter les consultations avec les parties prenantes et de mieux tirer parti de leur expertise dans les domaines régis par le règlement AET. Le groupe des parties prenantes est rattaché à l'AET et exerce des fonctions consultatives. Pour exercer sa fonction consultative, la groupe des parties prenantes peut inviter à ses réunions des experts ou des représentants des organisations internationales concernées. Dans l'exercice de ses activités, le groupe des parties prenantes tiendra dûment compte de l'avis du comité consultatif pour la coordination des systèmes de sécurité sociale institué par le règlement (CE) n° 883/2004 et du comité consultatif sur la libre circulation des travailleurs établi conformément au règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil⁵⁸, et il s'appuiera sur leur expertise.

41. Préalablement informé de tous projets de décision, le groupe des parties prenantes peut à la demande de l'AET ou de sa propre initiative rendre des avis à l'AET sur un certain nombre de questions ou de projets⁵⁹ portant sur :

- les questions liées à l'application et au respect du droit de l'Union dans les domaines régis par le présent règlement, y compris les analyses de la mobilité transfrontalière de la main-d'œuvre et l'évaluation des risques visées à l'article 10 du règlement AET ;
- le projet de rapport d'activité annuel consolidé sur les activités de l'Autorité, visé à l'article 18 du règlement AET ;
- le projet de document unique de programmation, visé à l'article 24 du règlement AET.

L'Autorité publie les avis, conseils et recommandations du groupe des parties prenantes et les résultats de ses consultations, sauf en cas d'exigences de confidentialité.

⁵⁸ Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (*J.O.*, L 141, 27 mai 2011, p. 1).

⁵⁹ Le libellé de l'art. 23, § 2, règlement AET laisse supposer que la liste des projets, décisions, rapports soumis à la compétence d'avis du groupe des parties prenantes est une *liste fermée*.

42. L'Autorité assure le secrétariat du groupe des parties prenantes. Le groupe des parties prenantes adopte son règlement intérieur à la majorité des deux tiers de ses membres disposant du droit de vote. Le règlement intérieur est soumis à l'approbation du conseil d'administration.

Section 3. Le budget affecté à l'Autorité européenne du travail (article 25 règlement AET)

I. – Procédure d'établissement et d'adoption du budget de l'AET

43. Autre tâche essentielle qui incombe au directeur exécutif est celle d'établir, chaque année, un avant-projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'Autorité pour l'exercice suivant, comprenant le tableau des effectifs, et le transmet au conseil d'administration. Pour effectuer cette tâche, le directeur exécutif se fondera sur les objectifs et les résultats escomptés du document de programmation annuelle visé ci-dessus (voyez article 24, paragraphe 3, du règlement AET), et tient compte des ressources financières nécessaires pour atteindre ces objectifs et ces résultats escomptés, conformément au principe de budgétisation axée sur les performances.

44. Quant à la procédure d'adoption du budget, il est connu et s'inspire, dans les grandes lignes, de l'approche inter-institutionnelle (2012) relative aux agences européennes décentralisées. Ainsi, sur la base de l'avant-projet d'état prévisionnel, le conseil d'administration adopte un projet d'état prévisionnel des recettes de l'Autorité pour l'exercice suivant et le transmet ensuite à la Commission au plus tard le 31 janvier de chaque année. De son côté, la Commission transmet le projet d'état prévisionnel à l'autorité budgétaire en même temps que le projet de budget général de l'Union. Le projet d'état prévisionnel est également mis à la disposition de l'Autorité. Sur la base du projet d'état prévisionnel, la Commission inscrit dans le projet de budget général de l'Union les prévisions qu'elle juge nécessaires pour le tableau des effectifs et le montant de la contribution à imputer au budget général, qu'elle soumet à l'autorité budgétaire conformément aux articles 313 et 314 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

45. L'autorité budgétaire autorise les crédits au titre de la contribution du budget général de l'Union à l'Autorité et adopte le tableau des effectifs de l'Autorité.

46. Le conseil d'administration adopte le budget de l'Autorité. Il devient définitif après l'adoption définitive du budget général de l'Union et, si nécessaire, est adapté en conséquence.

II. – *La structure du budget de l'AET*

47. Le budget de l'Autorité est équilibré en recettes et en dépenses.

48. Sans préjudice d'autres ressources, *les recettes* de l'Autorité comprennent :

- une contribution de l'Union inscrite au budget général de l'Union ;
- toute contribution financière volontaire des États membres ;
- toute contribution de pays tiers participant aux travaux de l'Autorité en vertu de l'article 42 ;
- un éventuel financement de l'Union sous la forme de conventions de délégation ou de subventions *ad hoc*, conformément aux règles financières de l'Autorité visées à l'article 29 et aux dispositions des instruments pertinents appuyant les politiques de l'Union ;
- les droits perçus pour les publications et toute prestation assurée par l'Autorité.

49. Les *dépenses* de l'Autorité comprennent la rémunération du personnel, les dépenses administratives et d'infrastructure et les frais de fonctionnement.

50. L'exécution du budget incombe au directeur exécutif qui transmet chaque année à l'autorité budgétaire toute information pertinente au sujet des résultats des procédures d'évaluation.

Pour 2020, le budget de l'AET s'établit comme suit après adoption par le conseil d'administration :

L'état des recettes

	Appropriations
<i>all figures in EUR</i>	2020
European Union contribution	15.683.250
Third countries contributions	p.m.
Other revenues	p.m.
TOTAL	15.683.250

L'état des dépenses

all figures in EUR	Appropriations		Comment
	2019	2020	
Title 1 - Staff expenditure	430.500	5.085.000	
Salaries & allowances	120.000	3.275.000	
- Of which establishment plan posts	20.000	1.700.000	Salaries and allowances of temporary agents
- Of which external personnel	100.000	1.575.000	Salaries and allowances of contract agents and seconded national experts
Expenditure relating to staff recruitment	115.000	520.000	Costs of publishing vacancies; Travel costs of applicants attending for interviews and pre-employment medical examinations, and of staff when taking up duties; Installation and temporary daily subsistence allowances ; Removal expenses
Mission expenses	30.000	110.000	Mission expenses
Socio-medical infrastructure	3.000	520.000	Costs of medical services; early childhood centres and schooling costs
Training	15.000	135.000	Costs for learning and development and language courses
External services	120.000	490.000	Costs related to staff-related services provided by entities such as PMO and the DG for Human Resources and Security; costs for temporary assistance provided by interim employment services
Receptions, events and representation	2.500	10.000	Team building events and social activities cost for staff members
Other staff related expenditure	25.000	25.000	
Title 2 - Infrastructure and operating expenditure	1.124.150	2.918.250	
Rental of buildings and associated costs	250.000	60.000	Rental costs and service charges relating to occupied buildings; consultancy services for the building in Bratislava; Associated costs
Information, communication technology and data processing	390.000	930.000	Costs related to the assistance provided by Commission services (DIGIT, BUDG) for the IT infrastructure and systems; External consultancy services; Purchase and hire / lease of hardware, purchase of software and software licences needed for the administration of ELA, as well as related maintenance costs; expenditure to equip the building with telecommunication equipment and related maintenance costs
Movable property and associated costs	150.000	925.000	Purchase, hire / lease and maintenance of audio-visual and other technical equipment and furniture for the conference / meeting rooms and other common areas
Current administrative expenditure	2.500	30.000	Costs of office stationery and supplies
Postage / Telecommunications	2.500	40.000	Postal and telecommunication costs
Meeting expenses	225.000	390.000	Expenditure related to the organisation of the meetings of ELA's governing bodies
Information and publishing	100.000	500.000	Costs of external and internal communication activities; translation and publication costs
Other infrastructure and operating expenditure	4.150	43.250	
Title 3 - Operational expenditure	570.000	7.680.000	
Task 1: Access to information and coordination of EURES		5.175.000	See work programme 2019 and 2020
Task 2: Cooperation and exchange of information between Member States		0	See work programme 2019 and 2020
Task 3: Concerted and joint inspections	140.000	745.000	See work programme 2019 and 2020
Task 4: Analyses and risk assessment		110.000	See work programme 2019 and 2020
Task 5: Capacity Building		0	See work programme 2019 and 2020
Task 6: Support to Member States in tackling undeclared work	250.000	1.650.000	See work programme 2019 and 2020
Task 7: Mediation disputes between Member States		0	See work programme 2019 and 2020
Communication activities on operational tasks	180.000	0	See work programme 2019 and 2020
TOTAL	2.124.650	15.683.250	

III. – *Reddition des comptes et décharge (article 28 règlement AET)*

51. Le comptable de l'AET communique les comptes provisoires de l'exercice (dénommé « exercice N ») au comptable de la Commission et à la Cour des comptes au plus tard le 1^{er} mars de l'exercice suivant (dénommé « exercice N+1 »). Le comptable de l'Autorité fournit également les informations comptables nécessaires à des fins de consolidation au comptable de la Commission, selon les modalités et le format définis par ce dernier au plus tard le 1^{er} mars de l'exercice N+1.

52. L'Autorité transmet un rapport sur la gestion budgétaire et financière pour l'exercice N au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes, au plus tard le 31 mars de l'exercice N+1. Dès réception des observations de la Cour des comptes pour l'exercice N sur les comptes provisoires de l'Autorité, le comptable de l'Autorité établit les comptes définitifs de l'Autorité sous sa propre responsabilité. Le directeur exécutif les transmet pour avis au conseil d'administration.

53. Le conseil d'administration rend un avis sur les comptes définitifs de l'Autorité pour l'exercice N. Le comptable de l'Autorité transmet, au plus tard le 1^{er} juillet de l'exercice N+1, au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes les comptes définitifs de l'exercice N, accompagnés de l'avis du conseil d'administration. Un lien renvoyant vers le site internet présentant les comptes définitifs de l'Autorité est publié au *Journal officiel de l'Union européenne* au plus tard le 15 novembre de l'exercice N+1.

54. Le directeur exécutif adresse à la Cour des comptes, au plus tard le 30 septembre de l'exercice N+1, une réponse aux observations formulées par celle-ci dans son rapport annuel. Le directeur exécutif adresse également cette réponse au conseil d'administration et à la Commission. En outre, le directeur exécutif soumet au Parlement européen, à la demande de celui-ci, toute information nécessaire au bon déroulement de la procédure de décharge pour l'exercice N, conformément à l'article 261, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil⁶⁰.

⁶⁰ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (*J.O.*, L 193, 30 juillet 2018, p. 1).

55. Sur recommandation du Conseil statuant à la majorité qualifiée, le Parlement européen donne décharge au directeur exécutif sur l'exécution du budget de l'exercice N avant le 15 mai de l'exercice N+2.

CHAPITRE 3. LE PERSONNEL (ARTICLES 30-33 RÈGLEMENT AET)

Marco ROCCA*
Chargé de recherche CNRS,
Université de Strasbourg,
UMR 7354 DRES

1. Comme il a été rappelé dans le Chapitre 1, la dotation de personnel « à vitesse de croisière » de la nouvelle agence sera de 144 personnes. Celles-ci seront réparties en 69 agents temporaires (le corps principal du personnel des agences de l'UE), 60 experts nationaux détachés (END) et 15 agents contractuels. L'aspect le plus marquant de cette répartition est sans doute le pourcentage important d'END qui va composer le personnel de l'agence. La comparaison avec d'autres agences confirme cette impression. Ainsi, à titre d'exemple, l'Agence européenne pour la sécurité maritime dispose (données 2017¹) de 19 END et 212 agents temporaires ; Frontex (2019²) de 194 END contre 484 agents temporaires ; le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies en 2019³ comptait parmi ses agents 5 END et 180 agents temporaires ; l'Autorité européenne de sécurité des aliments (2018⁴) de 15 END et 311 agents temporaires; enfin, Europol, qui pourtant dispose d'agents de liaison nationaux comme l'AET (nous y revenons dans un instant), employait en 2019⁵ 71 END et 591 agents temporaires. Dans cette section nous nous focalisons donc sur cette spécificité.

* Chargé de recherche CNRS, Université de Strasbourg, UMR 7354 DRES, mrocca@unistra.fr, marcorocca.wordpress.com.

¹ EMSA, Consolidated Annual Activity Report 2017, <http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/external-news/item/3302-caar2017.html>.

² Frontex, « Budget 2019 », https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2019.pdf.

³ ECDC, « Statement of revenue and expenditure of the European Centre for Disease Prevention and Control for the financial year 2019 », <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/annual-budget-2019>.

⁴ EFSA, « Consolidated Annual Activity Report 2018 », <https://www.efsa.europa.eu/en/corporate/pub/ar18>.

⁵ Europol, « Statement of revenue and expenditure of the European police office for the financial year 2019 », https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_budget_2019.pdf.

2. Ne pouvant pas rentrer dans les détails du statut spécifique des experts nationaux détachés nous nous contentons ici d'en indiquer les éléments les plus importants pour notre analyse. Les END sont généralement des agents permanents d'une administration nationale ou locale qui sont mis à disposition des institutions (ou agences) européennes par leur administration d'origine⁶. Cette mise à disposition a toujours une durée temporaire, qui peut aller de six mois à quatre ans. Une prolongation ultérieure de deux ans, après la période de quatre ans, est exceptionnellement possible « à la demande de la DG concernée et lorsque l'intérêt du service le justifie »⁷. Une fois que la période de mise à disposition se termine, les END reprennent leur service dans leur administration d'appartenance. Cette dernière reste responsable pour le paiement de leur rémunération (y inclus le versement des cotisations relevant de la sécurité sociale) pendant toute la durée de la mise à disposition. Le traitement sera complété par une indemnité journalière payée par l'institution (ou l'agence) européenne de destination, soumise à l'application d'un coefficient selon le pays ou cette dernière est établie⁸. Le recours aux END vise à créer des synergies entre l'institution d'accueil et les administrations nationales par l'échange d'expertise et le partage de réseaux⁹.

3. Deux éléments émergent de cette brève description qui ont un impact potentiellement important pour le fonctionnement de l'AET : le caractère nécessairement temporaire de la présence d'un END auprès de l'agence et leur situation du lien double, avec l'administration nationale et l'agence. Concernant ce dernier point, les recherches sur les trajectoires des END concluent à une « double non-socialisation », de par leur positionnement « entre » deux mondes, l'un national et l'autre européen, causé par un rattachement physique et professionnel temporaire à l'administration européenne qui se superpose sur un rattachement permanent, quoi que « suspendu », avec leur pays et leur administration d'origine¹⁰. Ce double lien se reflète en quelque sorte aussi dans la limitation de leurs compétences auprès des institutions européennes, ou ils

⁶ Décision de la Commission du 12 novembre 2008, relative au régime applicable aux experts nationaux détachés et aux experts nationaux en formation professionnelle auprès des services de la Commission (ci-après, « décision END »), art. 1^{er}.

⁷ Art. 4 décision END.

⁸ Art. 17 décision END.

⁹ S. SUVARIEROL et C. VAN DEN BERG, « Bridge-Builders or Bridgeheads in Brussels ? The World of Seconded national Experts », in *The New Eurocrats : National Civil Servants in EU Policy-Making* (K. GEUIJEN, P. T HART, S. PRINCEN et K. YESILKAGIT éds), Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008, pp. 103-127, p. 113.

¹⁰ Voy. en général S. SUVARIEROL, M. BUSUIOC et M. GROENLEER, « Working for Europe ? Socialization in the European Commission and Agencies of the European Union », *Public Administration*, 2013, vol. 91, n° 4, pp. 908-927.

ne pourront pas représenter l'institution ou leur unité vis-à-vis des entités tierces, ou « exercer des fonctions d'encadrement intermédiaire ou supérieur, y compris en remplacement de leur supérieur hiérarchique »¹¹.

4. Si cette « double casquette » est à l'origine de la valeur ajoutée des END, en termes de synergies et de partage des réseaux, elle pose aussi une série de difficultés. La plus évidente découle du fait que l'END est toujours conscient du fait qu'à la fin de la mise à disposition il/elle va rentrer dans son administration d'origine, et c'est bien dans ce cadre qu'il/elle va poursuivre sa carrière future¹². Ainsi, ces agents doivent toujours balancer leur loyauté vis-à-vis des institutions, auxquelles ils sont tenus pendant leur mise à disposition, et la sauvegarde des intérêts de leur administration nationale. À ces éléments on peut aussi ajouter la situation de l'administration nationale elle-même, qui reste responsable pour la rémunération de l'END pendant toute la durée de la mise à disposition. Ainsi, les END représentent un coût pour les États membres qui va au-delà de leur participation au budget européen¹³, et pour lequel ils peuvent s'attendre à un retour en termes d'accès à l'END. Comme il a déjà été souligné dans le Chapitre 1, on retrouve ici encore une fois le rôle très important des États membres dans le fonctionnement de l'AET, ce qui pourrait constituer une source de tension, surtout si l'on considère les conflits d'intérêt potentiels entre les États membres dans le domaine de la mobilité transnationale du travail.

5. Bien entendu, à la lumière des missions confiées à l'AET, on comprend facilement le choix en faveur d'une présence massive d'END dans son personnel. En fait, dans la plupart des tâches relatives aux inspections concertées et communes, d'échange d'information et de résolution des différends, l'agence va entrer directement en relation avec les administrations nationales. La qualité de ces relations sera donc l'élément principal pour déterminer le succès de l'AET dans ces missions, tout comme la valeur ajoutée que les États membres vont pouvoir tirer de sa création¹⁴. Ainsi, l'expertise venant de ces dernières est potentiellement fondamentale pour assurer son efficacité dans ces contextes. L'inclusion

¹¹ Art. 6 décision END.

¹² S. SUVARIEROL et C. VAN DEN BERG, « Bridge-Builders or Bridgeheads in Brussels ? The World of Seconded national Experts », *op. cit.*, p. 106.

¹³ L'analyse d'impact mentionne en effet exclusivement les coûts pour les agents de liaison nationaux, sans mentionner les autres END mis à disposition de l'agence. Voy. Impact Assessment, p. 36 : « *the preferred option will mainly influence the EU budget with minimum requirements for national authorities related to the National Liaisons Officers and contributions to the EU budget* ».

¹⁴ E. HEIMS, *Building EU Regulatory Capacity. The Work of Under-Resourced Agencies in the European Union*, Londres, Palgrave MacMillan, 2019, pp. 38 et 194 (entre autres).

des agents de liaison nationaux¹⁵ parmi son personnel va aussi dans cette direction. Ces derniers feront partie des END, et assureront le rôle à la fois de point de contact pour l'administration de leur État membre et de « premier répondant » pour les questions concernant celle-ci. Ainsi, 27 positions d'END seront occupées par les agents de liaison nationaux. Il sera intéressant de suivre la répartition des postes restants, dès lors que les questions liées à la mobilité transnationale du travail ne sont pas réparties de manière uniforme parmi les États membres¹⁶.

6. Les recherches en matière d'END montrent aussi qu'ils jouent un rôle important dans le cadre des activités d'élaboration législative précédant une proposition formelle, et ce à la fois du côté des institutions européennes, pour tester les sensibilités nationales, et des États membres, pour obtenir des informations sur une phase à laquelle ils n'auraient pas accès autrement¹⁷. Ce constant ne semble pas s'appliquer pleinement dans le contexte de l'AET, l'agence n'ayant pas un rôle dans le processus législatif en tant que tel. Cependant, elle a bien un rôle de proposition dans le cadre de ses missions relatives à l'analyse des risques liés à la mobilité de la main-d'œuvre¹⁸, là où elle peut suggérer des mesures pour remédier aux faiblesses relevées. Ainsi, il est probable que les END pourront apporter la sensibilité de chaque État membre dans ce contexte, d'ailleurs politiquement très sensible.

7. Un autre défi très concret qui découle de la présence importante d'END dans le personnel de l'agence est celui de la continuité des activités de l'agence et de la construction d'une expertise. Leur présence nécessairement temporaire, alors que les agents temporaires des agences jouissent d'une mobilité réduite et sont souvent employés pour des longues durées dans la même agence¹⁹, va entraîner une rotation constante du personnel, avec la nécessité de reconstituer les contacts et réseaux au niveau national qui sont à la base du choix en faveur de l'emploi des END.

¹⁵ Art. 32 règlement AET.

¹⁶ Voy. Chapitre 1 pour quelques exemples.

¹⁷ S. SUVARIEROL et C. VAN DEN BERG, « Bridge-Builders or Bridgeheads in Brussels ? The World of Seconded national Experts », *op. cit.*, p. 111.

¹⁸ Art. 10 règlement AET.

¹⁹ Voy. en général M. GROENLEER, *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*, Delft, Eburon, 2009.

CHAPITRE 4. LES OBJECTIFS ET LES MISSIONS EXERCÉES PAR L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL

Section 1. Informations sur la mobilité de la main-d'œuvre (article 5 règlement AET)

Marc MORSA

Collaborateur scientifique à l'Université catholique
de Louvain-la-Neuve (Belgique), centre CRIDES
Conseiller en stratégies internationales –
SPF Fédéral Sécurité sociale (Belgique)

I. – *L'accès rapide à une information de qualité permet de tirer profit du plein potentiel du marché intérieur*

1. L'amélioration de l'accès des particuliers et des employeurs, notamment les PME, aux informations relatives à leurs droits et obligations dans les domaines de la mobilité de la main-d'œuvre, de la libre circulation des services et de la coordination de la sécurité sociale est essentielle pour leur permettre de tirer profit du plein potentiel du marché intérieur.

2. Il s'agit aussi d'une tâche importante pour l'AET. Elle est considérée comme une tâche centrale, où l'on peut trouver une réelle valeur ajoutée, et qui peut être en quelque sorte considérée comme la base pour d'autres tâches. S'il est essentiel de fournir des informations de qualité en temps utile, cela représente un défi, notamment en termes de ressources au niveau national et de coordination de la collecte d'informations provenant de nombreuses sources différentes. Il est donc crucial de trouver les meilleurs canaux et procédures pour collecter les informations. Dans ce contexte, il est également important de prendre en compte les différents systèmes et pratiques nationaux, ainsi que les différentes manières dont les marchés du travail se sont développés.

3. L'Autorité améliore la disponibilité, la qualité et l'accessibilité des informations de nature générale proposées aux particuliers, aux employeurs et aux organisations de partenaires sociaux en ce qui concerne les droits et obligations dans les domaines relevant du champ d'application de l'AET (voyez les actes de l'Union énumérés à l'article 1^{er}, paragraphe 4) afin de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'Union.

II. – *Quel rôle pour l'AET dans cette tâche d'accès à l'information ?*

4. À cette fin, l'Autorité :

- contribue à la fourniture d'informations utiles sur les droits et obligations des particuliers dans des situations de mobilité transfrontalière de la main-d'œuvre, y compris par l'intermédiaire d'un site internet unique pour toute l'Union, faisant office de portail unique d'accès aux sources d'informations et services au niveau de l'Union et au niveau national, dans toutes les langues officielles de l'Union, créé par le règlement (UE) 2018/1724 établissant un portail numérique unique ;
- soutient les États membres dans l'application du règlement (UE) 2016/589 relatif au réseau européen des services de l'emploi (EURES)²⁰ ;
- aide les États membres à se conformer aux obligations qui leur incombent en ce qui concerne l'accès aux informations relatives à la libre circulation des travailleurs ainsi que la diffusion de celles-ci, notamment énoncées à l'article 6 de la directive 2014/54/UE et à l'article 22 du règlement (UE) 2016/589, à la coordination de la sécurité sociale telle que prévue à l'article 76, paragraphes 4 et 5, du règlement (CE) n° 883/2004, ainsi qu'au détachement de travailleurs tel qu'énoncé à l'article 5 de la directive 2014/67/UE, y compris par référence à des sources d'information nationales telles que les sites internet nationaux officiels uniques ;
- aide les États membres à améliorer l'exactitude, l'exhaustivité et la convivialité des sources d'information et des services nationaux pertinents, conformément aux critères de qualité définis dans le règlement (UE) 2018/1724 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 ;

²⁰ Voy. Chapitre 4, Section 2, du présent ouvrage.

- aide les États membres à rationaliser la fourniture d'informations et de services aux particuliers et aux employeurs en ce qui concerne la mobilité transfrontalière à titre volontaire ;
- facilite la coopération entre les organismes compétents désignés conformément à la directive 2014/54/UE²¹ pour fournir aux particuliers et aux employeurs des informations, des conseils et une assistance dans le domaine de la mobilité professionnelle au sein du marché intérieur.

5. La Commission justifie la création de l'AET par la nécessité de remédier à l'accès insuffisant de la part des travailleurs et des entreprises aux informations concernant leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils travaillent/développent leur activité dans un autre État de l'UE. Ce choix de la Commission d'élargir l'argumentaire en faveur de la création de l'AET au-delà de l'enjeu du contrôle du respect des règles est judicieux. Doter l'AET d'une mission positive – celle de faciliter les démarches des travailleurs et entreprises qui profitent du droit à la libre circulation – est important pour des raisons fonctionnelles et politiques. Non seulement cela renforcera le rôle que l'AET peut jouer pour améliorer le fonctionnement et renforcer le dynamisme du marché unique du travail, comme cela est utile pour limiter le risque que la création de l'AET ne soit perçue par certains pays comme un instrument visant à limiter la mobilité intra-européenne, ce qui minerait leur soutien envers cette initiative de la Commission²².

*III. – Le point de vue du groupe consultatif pour une AET :
l'accès à l'information et la collecte des données constitue
une tâche essentielle de l'AET !*

6. Un certain nombre de membres du groupe consultatif demandent à l'AET de fournir des informations standardisées. À cette fin, l'AET devrait élaborer des lignes directrices et des modèles pour aider les États membres à collecter les informations requises au niveau national et à les fournir à l'AET. En complément, certains États vont même plus loin en demandant à l'AET de développer des normes/des critères de qualité, des exigences minimales de contenu et des méthodes de travail

²¹ Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs. Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

²² S. FERNANDES, « Quelle ambition pour l'Autorité européenne du travail ? », *Notre Europe. Institut Jacques Delors*, mars 2019, Policy paper n° 219.

à recommander aux États membres. Dans le même ordre d'idées, un certain nombre de membres de la plate-forme estiment que les agents de liaison nationaux ont un rôle à jouer en veillant à ce que les États membres actualisent les informations de manière systématique et les transmettent à temps à l'AET. Certains vont plus loin en demandant que les agents de liaison nationaux soient habilités à obtenir et à fournir des informations et à en garantir la qualité. En tout état de cause, les informations demandées aux autorités nationales devraient être conformes aux exigences légales en vigueur. D'autres membres soulignent toutefois que l'AET ne devrait pas accomplir toutes les tâches, mais seulement guider, soutenir et compléter le travail des États membres. Dans ce contexte, ils insistent pour que la charge de travail ne soit pas entièrement transférée aux agents de liaison nationaux. La mise en place d'un répertoire de documents pertinents par l'AET a reçu un soutien général. Pour certains membres du groupe consultatif, il est important de disposer de documents dans toutes les langues et l'AET pourrait prendre en charge la traduction de ceux-ci.

7. La collecte de données est une question clé pour le groupe consultatif pour l'AET. Pour que l'AET puisse remplir son rôle de collecte d'informations statistiques auprès des États membres et de rationalisation des activités de collecte de données existantes dans les domaines concernés, il a été suggéré qu'il pourrait être utile d'établir un ensemble de critères communs pour les données qui seront utilisées par l'AET afin d'assurer leur comparabilité et leur utilité. Cet ensemble de critères devrait tenir compte des différentes méthodes de collecte de statistiques au niveau national et être élaboré également en synergie avec les activités menées par l'AET dans le cadre de la tâche « analyses et évaluation des risques »²³. L'une des questions clés pour le groupe consultatif est le niveau de détail des informations à fournir, compte tenu notamment de la complexité de la tâche consistant à maintenir des informations complètes et à jour. Les informations peuvent être divisées en deux types : les informations générales, par exemple sur les règles/législation et leur application, et les informations plus ciblées, par exemple sur des sujets spécifiques liés à des secteurs particuliers. Ces informations pourraient également être fournies dans le cadre de campagnes. Il y a eu un consensus général au sein du groupe consultatif sur le fait que l'information

²³ Voy. Chapitre 4, Section 5, du présent ouvrage.

devrait être élaborée progressivement, plutôt que de fournir toutes les informations dès le départ.

8. Le groupe consultatif pour l'AET a souligné l'importance de s'assurer que les informations fournies par l'AET répondent aux besoins des différents groupes cibles : travailleurs et employeurs, y compris les PME. Cela devrait inclure des informations sur les droits des travailleurs, ainsi que des informations destinées aux entreprises, afin d'alléger la charge administrative et de relever le défi que représente l'obtention d'informations appropriées et précises lors de l'envoi de travailleurs par-delà les frontières. Un consensus s'est également dégagé au sein du groupe consultatif sur la nécessité de disposer d'informations utilisables et fiables. Il faut également veiller à ce que le type et le niveau de détail des informations répondent aux besoins des différents groupes cibles. Les membres du groupe consultatif sont donc en général favorables à la suggestion d'une étude visant à analyser les besoins des parties prenantes, y compris des panels d'utilisateurs finaux. Un processus de suivi devrait également être mis en place pour vérifier que les informations continuent de répondre aux besoins des groupes cibles. Le Groupe consultatif note également qu'il importe de tenir compte non seulement des besoins d'information des utilisateurs finaux, mais aussi de la manière dont ils recherchent l'information. Cela est important en ce qui concerne les outils d'information à développer.

9. Par ailleurs, les partenaires sociaux sont considérés comme des acteurs clés par le groupe consultatif. Il s'agit non seulement de cibler correctement l'information et de la rendre facilement accessible, mais aussi d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration des outils dans ce domaine. La participation des partenaires sociaux peut avoir une valeur ajoutée en termes de fourniture d'informations et de connaissances de terrain, d'identification des lacunes en matière d'information, et vice-versa, en s'adressant aux membres pour leur fournir des informations. Toutefois, il est important que les rôles et les obligations des partenaires sociaux soient clairement distingués de ceux des autorités nationales, en gardant également à l'esprit que la capacité des partenaires sociaux à diffuser des informations peut être limitée.

10. Le groupe consultatif pour l'AET est favorable à l'idée d'un guichet unique d'information. En effet, le groupe estime qu'il peut avoir une valeur ajoutée pour les différentes parties prenantes, en termes de fourniture d'informations aux entreprises et aux travailleurs sur ce que signifie/implique la mobilité et sur les questions qui s'y rapportent. Le

groupe consultatif a souligné certains aspects importants liés au guichet unique : en premier lieu, il faut veiller à ce qu'il ne fasse pas double emploi avec les services existants ; ensuite, envisager comment le relier aux portails nationaux existants ; et s'il faut le relier aux portails de l'UE existants ou les intégrer à celui-ci, et dans les deux cas, comment le faire de manière efficace et harmonieuse avec une main-d'œuvre adéquate, mais sans ajouter de strates administratives. Ce dernier point concerne particulièrement le fonctionnement futur d'EURES²⁴ et à la manière dont l'AET peut contribuer à promouvoir/accroître la visibilité des services qu'elle fournit déjà, tout en préservant les relations de travail actuelles entre le bureau européen de coordination et les autorités nationales responsables. Le groupe consultatif a également envisagé les services qu'un guichet unique devrait fournir, c'est-à-dire s'il devrait être un portail web standard, fournissant uniquement des informations et des indications vers d'autres sources d'information (par exemple dans les États membres), ou s'il devrait fournir un service (par exemple par le biais d'un *helpdesk*) pour aider ceux qui ont besoin d'obtenir plus d'informations et d'orientations et répondre à des questions spécifiques, y compris celles de nature juridique. L'AET pourrait également jouer un rôle dans la promotion des initiatives existantes qui faciliteront la mobilité transfrontalière, notamment les sites web nationaux contenant des informations sur le détachement de travailleurs.

²⁴ Voy. Chapitre 4, Section 2, du présent ouvrage.

Section 2. La Coordination du réseau européen des services de l'emploi (EURES) (article 6 du règlement AET)

Marc MORSA

Collaborateur scientifique à l'Université catholique de Louvain-la-Neuve (Belgique) centre CRIDES
Conseiller en stratégies internationales –
SPF fédéral Sécurité sociale (Belgique)

I. – Introduction

1. EURES (*European Employment Services*) est un réseau de coopération créé en 1993 par la Commission européenne. Il vise à faciliter la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne ainsi qu'en Suisse, Islande, Norvège et au Lichtenstein (pays de l'Espace économique européen – EEE). Il fournit des informations, des conseils ainsi que des services de soutien aux chercheurs d'emploi et aux employeurs qui souhaitent travailler ou recruter dans un autre pays de l'EEE, ainsi qu'à tout citoyen désireux de tirer profit du principe de libre circulation des personnes. Le réseau EURES a connu en 2012 une réforme importante qui s'est achevée par l'adoption de règlement (UE) 2016/589. Ce règlement donne la possibilité à différents acteurs autres que les services publics de l'emploi de participer au réseau en vue d'optimiser et de compléter l'offre de services en matière de mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne.

2. Pour faire en sorte que les particuliers et les employeurs puissent bénéficier de manière équitable et effective du marché intérieur, le législateur européen a considéré que l'AET doit aider les États membres à promouvoir les possibilités de mobilité de la main d'œuvre, de fourniture de services et de recrutement partout dans l'Union, y compris les possibilités d'accès à des services de mobilité transfrontalière, tels que la mise en adéquation transfrontalière des offres d'emploi, de stage et de place en apprentissage et des programmes de mobilité tels que « Ton premier emploi EURES » ou « ErasmusPRO ». L'AET doit aussi contribuer à améliorer la transparence de l'information, notamment sur les droits et obligations prévus par le droit de l'Union, et l'accès des particuliers et des employeurs aux services, en coopération avec d'autres services d'information de l'Union tels que « L'Europe vous conseille », et tirer pleinement parti du portail « L'Europe est à vous » en veillant à assurer la cohérence avec celui-ci, qui constituera le fondement du portail

numérique unique créé par le règlement (UE) 2018/1724 du Parlement européen et du Conseil. À cette fin, l'AET doit coopérer dans le cadre d'autres initiatives et réseaux pertinents de l'Union, notamment le réseau européen des services publics de l'emploi, le réseau Entreprise Europe, le point de contact frontalier SOLVIT et le comité des hauts responsables de l'inspection du travail, ainsi que des services nationaux utiles tels que les organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs de l'Union et les membres de leur famille désignés par les États membres en application de la directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

3. Aussi, et au vu des justifications qui précèdent, le législateur européen a jugé que l'AET doit se substituer à la Commission dans la gestion du *bureau européen* de coordination du réseau européen des services de l'emploi (EURES)²⁵, créé par le règlement (UE) 2016/589 du Parlement européen et du Conseil²⁶, y compris dans la définition des besoins des utilisateurs et des exigences fonctionnelles permettant d'assurer l'efficacité du portail EURES et des services informatiques connexes, mais à l'exception de la fourniture de services informatiques et du fonctionnement et du développement de l'infrastructure informatique, qui continueront d'être assurés par la Commission européenne.

II. – *Les tâches de l'AET concernant le réseau EURES*

4. L'AET gère le bureau européen de coordination d'EURES²⁷, et ce, afin d'aider les États membres à fournir aux particuliers et aux employeurs des services par l'intermédiaire d'EURES, tels que la mise en adéquation transfrontalière des offres d'emploi, de stage et d'apprentissage avec les CV, et de faciliter ainsi la mobilité de la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'Union. Par conséquent, ce transfert de compétence de la Commission européenne vers l'AET n'a aucun impact sur les services de l'emploi au niveau national, ni sur les bureaux nationaux de coordination : seule la gestion du bureau européen de coordination du réseau EURES fait l'objet de ce transfert. En outre, ce transfert de

²⁵ Par exemple, s'agissant de la Belgique, le Forem et les autres Services publics belges de l'emploi (VDAB, Actiris, ADG), agissant en tant que bureaux de coordination.

²⁶ Règlement (UE) 2016/589 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2016 relatif à un réseau européen des services de l'emploi (EURES), à l'accès des travailleurs aux services de mobilité et à la poursuite de l'intégration des marchés du travail, et modifiant les règlements (UE) n° 492/2011 et (UE) n° 1296/2013 (*J.O.*, L 107, 22 avril 2016, p. 1).

²⁷ Le bureau européen de coordination EURES est institué en vertu de l'article 7 du règlement (UE) 2016/589.

compétence vers l'AET fait lui-même l'objet de certaines limites. En effet, si le bureau européen de coordination assume, sous la gestion de l'AET, ses responsabilités conformément à l'article 8 du règlement (UE) 2016/589 (disposition qui définit les responsabilités du bureau européen de coordination²⁸⁻²⁹), le fonctionnement et le développement techniques du portail EURES ainsi que des services informatiques connexes, continuent d'être gérés par la Commission européenne.

5. Durant les travaux législatifs, de nombreuses voix se sont élevées quant à la délimitation des tâches de l'AET au regard du réseau EURES et sur le fait que le fonctionnement et le développement techniques du portail EURES ainsi que des services informatiques connexes, continuent d'être gérés par la Commission européenne. Finalement, seules les responsabilités incombant au bureau européen de coordination du réseau EURES qui étaient gérées par la Commission européenne sont transférées à l'AET ; le réseau EURES continuera, par conséquent, à fonctionner comme c'est le cas avant l'instauration de l'AET. Le législateur mise sur une plus grande synergie si l'on place sous la coupole de l'AET les personnes qui travaillent dans le cadre du réseau EURES avec celles occupées aux questions liées au domaine du détachement des travailleurs et la coordination des systèmes de sécurité sociale. En ce qui concerne les questions liées à la maintenance et développement informatiques liées au portail EURES, cela se justifie pour des raisons de rationalisation.

²⁸ Les responsabilités qui incombent au bureau européen de coordination EURES sont en substance les suivantes : en collaboration étroite avec les BNC, les activités suivantes :

a) élaborer un cadre cohérent et apporter une aide par des activités horizontales au profit du réseau EURES, notamment :

i) le fonctionnement et le développement du portail EURES et la fourniture des services informatiques connexes, y compris les systèmes et procédures pour l'échange des offres d'emploi, des demandes d'emploi, des CV, de pièces justificatives et d'autres informations, en coopération avec d'autres services ou réseaux d'information et de conseil et initiatives concernés de l'Union, ii) des activités d'information et de communication sur le réseau EURES, iii) un programme commun de formation et un perfectionnement professionnel continu à l'attention du personnel des membres et partenaires d'EURES et des BNC, pour s'assurer qu'il dispose des connaissances nécessaires, iv) un service d'assistance destiné à aider le personnel des membres et partenaires d'EURES et des BNC, en particulier le personnel en contact direct avec les travailleurs et les employeurs, v) la mise en connexion, l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel au sein du réseau EURES ;

b) analyser la mobilité géographique et professionnelle, compte tenu de la diversité des situations dans les États membres ;

c) mettre en place une structure appropriée de coopération et de compensation à l'intérieur de l'Union pour les formations en apprentissage et les stages, conformément au présent règlement.

²⁹ L'article 9 du règlement (UE) 2016/589 définit les responsabilités qui incombent aux bureaux nationaux de coordination. Ces derniers sont chargés de l'application du règlement EURES sur le territoire de l'État membre concerné, qui sont désignés par les États membres et qui peuvent être leurs services publics de l'emploi ou « SPE », c'est-à-dire les organismes des États membres, faisant partie des ministères, organismes publics ou sociétés de droit public compétents, qui sont responsables de l'application des politiques actives du marché du travail et de la prestation de services liés à des emplois de qualité dans l'intérêt public (art. 3, § 1^{er}, règlement (UE) 2016/589).

Section 3. Potentialités et limites de la coopération entre États membres

Silvia BORELLI
Professeur en droit du travail,
Université de Ferrara (Italie)

I. – Introduction

1. Un des objectifs les plus importants de l'Autorité européenne de travail (AET) est de faciliter et renforcer « la coopération entre les États membres en ce qui concerne le respect du droit pertinent de l'Union dans l'ensemble de l'Union » (article 2, lettre b), règlement 2019/1179). En effet, la coopération entre États peut se faire sous différentes formes : du simple échange d'informations jusqu'à l'organisation d'inspections concertées et communes (voyez la Section 4 de ce chapitre). Il s'agit toujours de manifestations du « principe de coopération loyale » que tous les États membres doivent respecter (article 4 TUE).

2. La coopération peut aussi concerner différents États membres. Dans la plate-forme de lutte contre le travail non déclaré, plusieurs accords de collaboration bilatéraux ont été collectés et examinés. De cette analyse, il est évident que certains facteurs, comme la proximité géographique et le fait d'utiliser la même langue ou des langues similaires, favorisent la coopération. En effet, dans les États voisins, la prestation transnationale de services et la circulation des travailleurs sont bien plus répandues et donc les violations du droit européen peuvent être plus fréquentes. Par contre, le partage de la même langue facilite la communication entre les différentes autorités nationales.

3. Dans cette section, nous analyserons d'abord les structures opérationnelles nécessaires pour développer une coopération administrative effective entre les États membres. Ensuite, deux formes de coopération seront envisagées : l'échange d'informations et l'exécution transfrontalière de sanctions. L'échange d'informations est l'une des formes les plus simples de coopération, mais il s'agit d'un moyen souvent propédeutique à d'autres types de coopération, comme les inspections concertées ou l'analyse de risques. Par contre, l'exécution transfrontalière de sanctions est très problématique et peut affecter le principe selon lequel les

sanctions doivent être effectives et dissuasives. Dans le point V, on discutera des avantages tirés de la coopération administrative basée sur les accords bilatéraux entre États. Le point VI sera ensuite consacré à la collaboration entre l'AET et les autres agences européennes spécialisées dans le travail ou dans la lutte contre les violations du droit de l'Union, et entre l'AET et les pays tiers. Enfin, dans la partie conclusive du chapitre, des réflexions sur les limites et les contradictions actuelles de la coopération entre États membres seront développées.

II. – *Les structures opérationnelles pour la coopération administrative entre États membres*

4. L'AET emploiera, à plein régime, 144 personnes (voyez le Chapitre 3). Le nombre du personnel de l'AET est donc très modeste, surtout si comparé avec les autres agences européennes actives dans la lutte contre la criminalité en Europe³⁰. De plus, le budget de l'AET est actuellement très inférieur à celui d'Europol, Eurojust et Frontex³¹. Comme souligné par la directive relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (article 8 directive 2014/67) et le règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (article 79 règlement 883/2004), le soutien financier est essentiel pour améliorer la coopération administrative entre les États³². Pour le fonctionnement correct de l'AET, il est donc très important que les structures de l'Autorité soient bien connectées avec les autorités nationales pertinentes.

5. La coopération entre les États membres sera garantie par les agents de liaison nationaux (un agent par État) qui doivent contribuer « à l'exécution des missions de l'Autorité, y compris en facilitant la coopération et l'échange d'informations » (article 32.2 règlement 2019/1149). De plus, ces agents agissent « en tant que points de contact nationaux en ce qui concerne les questions adressées par leur État membre et

³⁰ Europol emploie plus de 1000 personnes et dispose de 220 agents de liaison. Pour d'autres exemples voy. le Chapitre 3.

³¹ Le budget de l'AET jusqu'en 2024 sera de 15,7 millions d'euros. Par la suite, la Commission européenne envisage pour l'AET un budget annuel de 50 millions d'euros. Voy. le Chapitre 3, Section 3.

³² Voy. aussi l'art. 4.1, lettre i), règlement 2016/794 sur Europol.

relatives à ce dernier, en répondant directement à ces questions ou en assurant la liaison avec leur administration nationale » (article 32.2 règlement 2019/1149). À cette fin, « les agents de liaison nationaux sont habilités à demander et à recevoir de leur État membre toutes les informations pertinentes », tel que prévu dans le règlement sur l'AET, « dans le plein respect du droit national ou de la pratique nationale de leur État membre » (article 32.3 règlement 2019/1149).

6. Comme observé par le groupe consultatif pour l'Autorité européenne du travail, il est très important que les États membres soutiennent de manière adéquate le travail du leur agent de liaison national. En particulier, chaque pays devrait fournir à l'agent de liaison la liste de « points de contact pertinents des autorités nationales » (article 7.1, lettre a), règlement 2019/1149). En même temps, chaque point de contact national devrait connaître le contact de l'agent de liaison national et avoir des moyens de communication directs avec lui. De plus, l'AET devra fournir à chaque agent de liaison et aux points de contact nationaux la liste des agents de liaison et des points de contacts des autres États membres.

7. Le règlement 2019/1149 n'oblige pas les États membres à créer des unités nationales de contact, comme prévues pour Eurojust³³, Europol³⁴ et Frontex³⁵. Cependant, pour assurer le fonctionnement effectif de l'AET et pour favoriser la coopération entre États membres, il serait très important d'avoir des unités nationales de contact. En effet, ces unités nationales pourraient réunir tous les points de contact nationaux qui sont déjà prévus par les actes de l'Union qui rentrent dans le champ d'activité de l'AET (article 1.4). En particulier, l'unité nationale de contact devrait être composée : par le(s) bureau(x) de liaison prévu(s) par la directive sur le détachement de travailleurs (article 4.1 directive 96/71) et l'(es) autorité(s) compétente(s) prévue(s) par la directive

³³ Le système national de coordination prévu dans l'art. 20 du règlement 2018/1727 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) doit coordonner le travail réalisé par les correspondants nationaux pour Eurojust, les membres nationaux des équipes communes d'enquête et toutes les autres autorités judiciaires compétentes.

³⁴ L'art. 7 du règlement 2016/794 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) oblige chaque État à mettre en place une unité nationale, qui constitue l'organe de liaison entre Europol et les autorités nationales compétentes. Cette unité doit avoir accès aux données nécessaires à la coopération avec Europol et doit assurer la communication à Europol des informations nécessaires à la réalisation de ses objectifs. De plus, chaque unité nationale doit désigner auprès d'Europol au moins un officier de liaison (art. 8). Ces officiers de liaison constituent les bureaux nationaux de liaison auprès d'Europol et contribuent à l'échange d'informations entre leur État membre, Europol, les officiers de liaison des autres États membres, les pays tiers et les organisations internationales (art. 8).

³⁵ Le règlement 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes oblige les États membres à créer des centres nationaux de coordination et des points de contact nationaux chargés de la communication avec l'Agence (art. 13).

d'exécution (article 3 directive 2014/67) ; par les organismes de liaison pour la coopération dans les systèmes de sécurité sociale (article 1.2, lettre b), règlement 987/2009) ; par l'(es) autorité(s) compétente(s) chargée(s) de la mise en œuvre du règlement sur les transporteurs routiers (article 10 règlement 1071/2009) et par le point de contact national chargé de l'échange d'information avec les autres États membres prévu par le même règlement (article 18 règlement 1071/2009 ; voyez aussi article 11 règlement 1072/2009) ; par l'organisme pour la coordination des contrôles routiers et dans les locaux des entreprises visé par la directive sur la mise en œuvre de la législation sociale relative aux activités de transport routier (article 2.1 directive 2006/22) et par l'organisme chargé de la coopération avec les autres États membres prévu par la même directive (article 7 directive 2006/22 ; voyez aussi l'article 23.3a du règlement 561/2006 ajouté par l'accord sur le paquet mobilité).

8. Chaque État pourra aussi intégrer, dans son unité de contact, des représentants des autorités nationales qu'il considère indispensables pour une coopération effective avec l'AET et les autres pays membres. En plus, pour respecter la composition tripartite de l'AET, des représentants des partenaires sociaux nationaux devraient participer à l'unité nationale de contact. La présence des partenaires sociaux nationaux est très importante pour recueillir des informations sur les violations du droit de l'Union européenne et sur les difficultés de son application dans les lieux de travail, et pour faciliter la coopération transfrontalière. En effet, les syndicats nationaux ont développé des typologies de collaboration avec les syndicats des autres États qui sont quelque fois plus efficaces que des formes de coopération traditionnelles entre autorités compétentes³⁶.

III. – *La première forme de coopération entre les États membres : l'échange d'informations*

9. Comme précisé par l'article 7 du règlement 2019/1149, l'AET doit faciliter « la coopération et l'accélération de l'échange d'informations entre les États membres ». En particulier, l'Autorité doit faciliter « le suivi des demandes et des échanges d'informations entre les autorités nationales », à la demande d'un ou de plusieurs États membres (article 7.1, lettre a). Par conséquent, le règlement régit uniquement

³⁶ Voy. par exemple le réseau Reder : <https://fnsca.com/reder/>.

les échanges d'informations sur demande du pays intéressé. Il n'introduit aucune obligation, pour les États membres, de communiquer automatiquement à l'AET certaines informations³⁷, comme prévu par les règlements sur Eurojust³⁸, Europol³⁹ et Frontex⁴⁰. Le choix de ne pas alourdir le travail des autorités nationales en les obligeant à transmettre certaines données, pourra produire des conséquences négatives sur le fonctionnement effectif de l'AET (par exemple, sur sa capacité à effectuer des évaluations de risques), et en général sur sa capacité à élaborer des programmes de travail annuels et pluriannuels qui correspondent aux exigences réelles des travailleurs et du fonctionnement correct du marché intérieur.

10. De plus, le règlement ne donne pas à l'AET le pouvoir de demander aux États membres les informations nécessaires pour poursuivre ses activités, pouvoir qui est, par contre, donné à Eurojust⁴¹. Cependant, le principe général de coopération loyale oblige les pays membres et l'Union à s'assister « mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités » (article 4.3 TUE). En conséquence, si un État refuse, sans raisons motivées, de répondre aux demandes d'informations de l'AET, il enfreint son devoir général de coopération loyale. Le problème est que, en cas de violation au devoir de coopération loyale, des sanctions ne sont presque jamais appliquées (voyez *infra*).

11. Le règlement sur l'AET n'introduit même pas un devoir pour l'État de communiquer certaines informations aux autres États, sans que ceux-ci lui en demandent⁴². Cette obligation est prévue par la directive 2014/67, lorsque, pendant des inspections, « des faits indiquent l'existence d'éventuelles irrégularités » (article 7.4). Toutefois, il est difficile de savoir si cette obligation est respectée par les États et dans l'affirmative dans quelle mesure elle l'a été. En effet, aucune information

³⁷ La possibilité d'introduire des obligations d'échange d'informations à la charge des États membres était prévue dans la proposition de la Commission. Cette possibilité a été écartée en raison de la charge excessive qu'elle aurait créé pour les États (SWD(2018) 68, p. 37).

³⁸ L'art. 21.1 du règlement 2018/1727 oblige les autorités nationales compétentes à échanger avec Eurojust toute information nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

³⁹ L'art. 7.6 du règlement 2016/794 oblige les unités nationales à communiquer à Europol toutes les informations nécessaires à la réalisation de ses objectifs.

⁴⁰ L'art. 12.1 du règlement 2019/1896 établit une obligation d'échange d'informations pour Frontex et les autorités nationales compétentes.

⁴¹ Eurojust peut demander, de manière motivée, aux autorités compétentes des États membres « de lui fournir toute information nécessaire pour exercer ses missions » (art. 4.2 règlement 2018/1727).

⁴² Des devoirs d'échange d'informations entre États membres sont prévus par la directive 2011/16 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (modifié par les directives 2014/107, 2015/2376 et 2016/881) qui établit aussi des formes d'échange spontané et sur demande d'un pays. Des formes d'échange obligatoire, spontané et sur demande d'un pays sont prévues aussi par le règlement 2010/904 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (modifié par le règlement 2018/1541).

sur les pratiques des États membres n'a été collectée dans le rapport de la Commission sur la directive 2014/67 (COM(2019) 426) qui s'est limité à monitorer le nombre de communications concernant des irrégularités qui ont été envoyées dans le système IMI⁴³.

12. Un devoir de communiquer les condamnations pénales et les sanctions infligées aux entreprises de transport routier pour des infractions graves a été introduit par le récent accord sur le paquet mobilité (article 18.3 règlement 1071/2009) qui a aussi renforcé l'obligation pour les autorités nationales compétentes de se communiquer les violations à la législation sociale dans le secteur du transport routier (article 22.2 règlement 561/2006). Dans le futur, ces informations devront aussi être envoyées, tous les six mois, à la Commission (article 8 directive 2006/22).

13. Le règlement sur l'AET n'établit même pas de mécanisme d'alerte similaire à ce qui est prévu par la directive Services qui règle soit les alertes envoyées par l'État membre d'établissement (article 29.3 directive 2006/123) soit les alertes envoyées par les autres États (article 32.1 directive 2006/123). Dans cette directive, l'obligation d'informer tous les autres États membres et la Commission concerne tous les « faits graves et précis en rapport avec une activité de service et susceptibles de causer un préjudice grave à la santé ou à la sécurité des personnes ou à l'environnement » (article 32.1). La communication doit se faire au moyen du système IMI⁴⁴.

14. Le règlement 2017/2394 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs prévoit aussi un mécanisme d'alerte externe selon lequel les organisations de consommateurs peuvent lancer une alerte à l'attention des autorités compétentes des États membres concernés et de la Commission sur les infractions présumées au règlement (article 27)⁴⁵.

15. Le règlement sur l'AET établit seulement la possibilité (mais pas l'obligation), pour l'Autorité, de communiquer aux États membres concernés les soupçons d'irrégularités dans l'application du droit

⁴³ Dans le système IMI, un formulaire pour la communication d'éventuelles irrégularités a été mis à la disposition des autorités nationales. En 2018, seulement 16 communications concernant des irrégularités ont été envoyées (COM(2019) 426, p. 7).

⁴⁴ Voy. Commission européenne, Coopération administrative au titre de la directive « services ». Le mécanisme d'alerte et le système d'information sur le marché intérieur (IMI). Lignes directrices et manuel de l'utilisateur.

⁴⁵ À côté du mécanisme d'alerte externe, le règlement 2017/2394 établit un mécanisme d'alerte à activer par les États membres s'il y a des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une infraction du règlement susceptible d'affecter les intérêts des consommateurs d'autres États (art. 16.1 et 26).

de l'Union, dont elle a eu connaissance dans le cadre de ses activités (article 9.9 règlement 2019/1149). En outre, les partenaires sociaux au niveau national peuvent porter des affaires à l'attention de l'AET (article 8.1 règlement 2019/1149). Néanmoins, le règlement n'oblige pas les États à intervenir suite à la communication de l'AET, et il donne à l'AET peu de pouvoirs pour agir suite à la dénonciation des partenaires sociaux (voyez la Section 4 de ce chapitre).

16. L'AET doit faciliter et accélérer l'échange d'informations définies dans le droit de l'Union dans son champ d'application, « par l'apport d'un appui logistique et technique, comprenant des services de traduction et d'interprétation » (article 7.1, lettre b). Comme déjà observé, l'existence de 24 langues officielles dans l'Union européenne entrave la coopération entre pays membres. Pour résoudre ces problèmes linguistiques, les services de traduction et d'interprétation fournis par l'AET seront très importants.

17. Plusieurs formes d'échange d'informations sont réglementées par la nouvelle directive sur le détachement de travailleurs (article 4.2 directive 2018/957) et la directive relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (articles 6 et 7, directive 2014/67), par le règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (article 76 règlement 883/2004 et article 2.2 règlement 987/2009), par la nouvelle directive détachement dans le secteur du transport routier (article 1.18 [modifiant](#) la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier), par le règlement qui harmonise certaines dispositions de la législation sociale dans les transports routiers (article 22.2 règlement 561/2006) et la directive sur sa mise en œuvre (articles 7.3 et 8.2 directive 2006/22). En particulier, la directive d'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs établit les délais dans lesquels les États membres doivent fournir les informations demandées (article 6.6 directive 2014/67)⁴⁶ et oblige aussi les États « à procéder à des vérifications, des inspections et des

⁴⁶ Ces délais sont respectés dans environ deux tiers des cas (Commission européenne, rapport sur l'application et la mise en œuvre de la directive 2014/67, COM(2019) 426, p. 7). Par contre, le délai moyen de réponse aux demandes urgentes était de dix jours civils en 2018, alors que la directive établit un délai de deux jours ouvrables (COM(2019) 426, p. 7). À noter que le règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale impose aux États de répondre à toutes les demandes « dans un délai raisonnable » (art. 76.4 règlement 883/2004).

enquêtes en ce qui concerne les situations de détachement » (article 6.2 directive 2014/67). Les États d'établissement doivent aussi veiller « à ce que les prestataires de services établis sur leur territoire communiquent à leurs autorités compétentes toute information nécessaire au contrôle de leurs activités » (article 6.4 directive 2014/67). Ces règles ont été intégrées par la directive 2018/957 qui impose aux autorités compétentes du pays à partir duquel le travailleur est détaché, de solliciter les informations auprès d'autres autorités nationales, lorsqu'elles ne possèdent pas les informations demandées (article 4.2 directive 96/71).

18. Les règles sur la coopération administrative ont été renforcées aussi par l'accord récent sur le paquet mobilité, d'une part, en introduisant délais dans lesquels les informations concernant les entreprises de transport routier doivent être communiquées (article 18.5 règlement 1071/2009) et, d'autre part, en prévoyant le devoir de procéder à des vérifications, des inspections et des enquêtes en ce qui concerne l'établissement stable et effectif des entreprises de transport (article 18.4 règlement 1071/2009). Des délais ont été établis aussi pour l'échange d'informations concernant les violations de la législation sociale dans le secteur du transport routier (article 8.1a directive 2006/22).

19. Dans le rapport sur l'application et la mise en œuvre de la directive 2014/67 (COM(2019) 426, p. 6), plusieurs États ont soulevé des difficultés pour ce qui concerne l'échange d'informations. En effet, « dans certains cas, les autorités des États membres requis affirment ne pas être compétentes pour répondre à certaines questions et/ou n'apportent pas de réponse ou apportent une réponse incomplète. Parfois, en raison de délais courts, les autorités ne sont pas en mesure de procéder à une inspection. En conséquence, certaines demandes restent sans réponse ou n'obtiennent qu'une réponse partielle ». Dans tous les cas de refus de fournir les informations demandées ou de réponse incomplète ou tardive, l'PAET devra informer la Commission qui est la seule autorité habilitée à prendre des mesures à l'encontre d'un pays qui ne respecte pas les obligations de coopération (voyez article 6.5 directive 2014/67)⁴⁷.

⁴⁷ L'AET doit rendre compte à la Commission, deux fois par an, des demandes non résolues entre les États membres (art. 7.1, let. e), règlement 2019/1149). À noter que, en cas de refus ou de difficulté concernant l'exécution de demandes de coopération judiciaire, Eurojust doit transmettre un avis aux États concernés. Ceux-ci peuvent refuser de satisfaire aux demandes ou de suivre l'avis d'Eurojust seulement « si cela risque de porter atteinte à des intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité ou de compromettre le succès d'une enquête en cours ou la sécurité d'une personne physique » (art. 4.6 règlement 2018/1727). Le règlement 2017/2394 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs limite aussi les cas dans lesquels un État peut refuser de donner suite à une demande d'informations (art. 14.1).

À ce jour, la Commission n'a jamais sanctionné les États qui, en refusant des échanges d'informations, ne respectent pas le devoir de coopération loyale. Il s'imposerait également de réfléchir aux « mesures appropriées » que la Commission pourrait adopter pour sanctionner les États défaillants⁴⁸.

20. Les procédures prévues en vue de résoudre les cas de refus de fournir des informations prévues dans l'accord sur le paquet mobilité se terminent aussi par la communication à la Commission qui peut adopter des « mesures appropriées » (article 18.7 règlement 1071/2009 et article 8.1a directive 2006/22). Par ailleurs, il est remarquable de souligner que, tous les deux ans, les États doivent envoyer à la Commission un rapport sur les requêtes d'informations envoyées aux autres États, sur les réponses obtenues, et sur les actions mises en place sur la base des informations obtenues (article 26.3 règlement 1071/2009). Après réception des rapports nationaux, la Commission doit présenter, au Parlement et au Conseil, un rapport sur la coopération administrative entre les pays membres, en soulignant les difficultés constatées et les solutions potentielles à apporter (article 26.3 règlement 1071/2009). Il serait opportun que l'AET soit impliquée dans ce mécanisme de surveillance permanente.

21. L'AET pourra tenter de résoudre les cas relatifs aux refus de fournir des informations ou ceux concernant l'envoi de réponses tardives et incomplètes en les soumettant à la médiation (voyez la Section 8, Point III, de ce chapitre). Toutefois, la participation des États à la procédure de médiation est volontaire (article 13.7 règlement 2019/1149). En outre, l'AET peut adopter seulement « un avis non contraignant » (article 13.1 règlement 2019/1149). Par conséquent, il est plus que probable que les difficultés rencontrées dans la procédure de conciliation gérée par la Commission administrative en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale (article 76.6 règlement 883/2004 et article 5 règlement 987/2009) se présenteront également dans la médiation gérée par l'AET.

⁴⁸ La possibilité pour la Commission d'adopter de mesures adéquates contre les États membres ne remplissant pas leur obligation d'assistance mutuelle est prévue aussi par la directive services (art. 28.3 directive 2006/123).

A. L'échange d'informations au moyen du système d'information du marché intérieur (IMI)

22. L'AET doit encourager « l'utilisation d'outils et de procédures électroniques pour l'échange de messages entre les autorités nationales » (article 7.3). D'abord, il convient de constater que, dans les matières relevant du champ d'application de l'AET, il existe déjà plusieurs procédures électroniques permettant l'échange d'informations. Le plus important est le système d'information du marché intérieur (IMI – *Internal Market Information System*), un outil en ligne sécurisé qui permet aux autorités nationales, régionales et locales d'échanger des informations avec leurs homologues établis dans d'autres États de l'UE, ainsi qu'en Islande, au Liechtenstein et en Norvège⁴⁹. Pour faciliter la communication entre les autorités des différents États, l'IMI utilise des formulaires et des questions-réponses types (prédéfinis et pré-traduits), disponibles dans toutes les langues officielles de l'UE. Les autorités nationales peuvent aussi fournir des informations complémentaires sous forme de texte libre ; dans ce cas, le système propose une traduction automatique du texte dans toutes les langues officielles de l'UE.

23. Plusieurs recherches ont souligné les limites du système IMI⁵⁰, en évoquant : le caractère incomplet des informations envoyées ; le fait que fréquemment les informations sont conservées par des autorités qui ne participent pas à l'IMI ; le fait que les informations sont souvent communiquées sans qu'une investigation ou évaluation adéquate soit menée ; les fréquents refus d'informations pour des raisons liées aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel et la sécurité des données (voyez articles 13-17 du règlement 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et l'arrêt de la Cour de justice du 1^{er} octobre 2015, C-201/14, *Bara*) ; les règles relatives au secret pénal qui entravent les échanges d'informations ; l'absence de valeur officielle des informations

⁴⁹ L'IMI est utilisé pour l'échange d'informations dans les domaines de la directive 2014/67 (art. 21), de la directive 2006/22 (art. 8.2 modifié par l'accord sur le paquet mobilité), du règlement 1071/2009 (art. 18.8 modifié par l'accord sur le paquet mobilité).

⁵⁰ Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority, SWD(2018) 68, p. 11 ; AA.VV., *Transnational posting of workers within the EU. Guidelines for administrative cooperation and mutual assistance in the light of Directive 2014/67/EU*, 2018, pp. 40-44 ; M. ČANĚK, K. KALL, N. LILLIE, A. WALLACE et B. HADINGER, *Transnational Cooperation among Labour Regulation Enforcement Agencies in Europe : Challenges and Opportunities Related to the Posting of Workers*, op. cit., pp. 15 et s. ; R. STEFANOV, D. MINEVA et P. TERZIEV, *Cross-Border Concerted and Joint Inspections in the Fight Against Undeclared Work*, Learning resource paper from the thematic review workshop on cross-border concerted and joint inspections, Lisbonne, Portugal, 28 février-1^{er} mars 2019, p. 5.

et des documents échangés par l'IMI ; l'absence d'un mécanisme d'alerte, par exemple en cas de ~~sociétés coquilles vides~~ ou d'autres graves violations de droits des travailleurs ; le manque d'interconnexion avec les autres outils d'échanges d'informations ; le domaine limité de l'IMI.

24. En outre, des problèmes techniques relatifs au fonctionnement d'IMI ont été relevés également par le groupe consultatif pour l'Autorité européenne du travail (par exemple, le nombre limité de mots dans les formulaires et l'absence de traduction des documents attachés). Dans le rapport sur l'application et la mise en œuvre de la directive 2014/67 (COM(2019) 426, p. 21), la Commission a aussi souligné que la plupart des États membres utilisent des accords bilatéraux ou des déclarations conjointes en lieu et place du système d'information du marché intérieur. Les échanges bilatéraux sont en effet considérés plus rapides et plus flexibles.

25. Par ailleurs, il faut aussi constater que, dans la plupart des pays, les syndicats n'ont pas accès à l'IMI, ce qui limite leur capacité de découvrir et dénoncer les infractions portées aux droits des travailleurs. L'exigence d'assurer aux partenaires sociaux l'accès aux bases de données nationales et aux mécanismes de *data exchange* a également été soulignée par le groupe consultatif pour l'Autorité européenne du travail. À cet égard, la nouvelle directive sur le détachement de travailleurs dans le secteur du transport routier autorise les États membres à fournir aux partenaires sociaux les informations pertinentes qui sont disponibles dans l'IMI, dans la mesure où ~~des~~ dernières sont nécessaires aux fins de vérifier le respect de règles sur le détachement de travailleurs (article 1.15).

26. Une autre procédure électronique pour l'échange d'informations est l'EESSI (Échange électronique d'informations sur la sécurité sociale). L'EESSI doit aider les institutions de sécurité sociale à échanger des informations. À partir de 2019⁵¹, ces organismes peuvent s'envoyer des documents électroniques standardisés traduits dans leur propre langue, et peuvent aussi trouver le bon destinataire dans un autre pays de l'UE à l'aide d'un répertoire des organismes nationaux.

27. Le système EESSI est trop récent pour disposer de données sur le nombre des procédures activées et sur les problèmes qui se sont présentés. Par ailleurs, il faut constater que ce système n'assure pas l'accès aux bases de données sur la sécurité sociale dans d'autres pays (voyez le paragraphe 30). De plus, l'EESSI ne crée pas une base de données

⁵¹ Voy. décision E7 de la Commission administrative.

européenne des documents portables A1 et partant ne permet pas de connaître, en temps réel, les documents qui ont été délivrés par les autorités nationales⁵².

28. Depuis 2013, le registre européen des entreprises de transport (*l'European Register of Road Transport Undertakings* - ERRU) est opérationnel (voyez article 18.8 règlement 1071/2009 modifié par l'accord sur le *mobility package*). Le système lie les registres nationaux des entreprises de transport routier, mais ne permet pas un accès transnational aux registres. Il se limite à faciliter l'échange d'informations entre les États membres.

29. L'AET n'est pas chargée de la gestion directe de ces procédures électroniques pour l'échange d'informations. Cependant, elle pourra en vérifier le fonctionnement, signaler les problèmes constatés à la Commission et suggérer des améliorations pour l'utilisation de ces mécanismes⁵³. À cette fin, l'AET doit présenter à la Commission des rapports (article 7.4 règlement 2019/1149). L'AET pourra aussi organiser des formations ~~sur les~~ procédures électroniques pour l'échange d'informations, afin d'encourager et faciliter l'utilisation.

B. *Le data sharing entre les États membres*

30. L'AET doit aussi faciliter l'accès aux données en temps réel, afin de faciliter la détection des fraudes (article 7.4 règlement 2019/1149). L'accès transnational aux bases de données (*data sharing*) est considéré comme un outil fondamental pour une lutte effective contre les violations du droit de l'Union européenne. La lutte contre les ~~sociétés-coquilles vides~~ serait, par exemple, beaucoup plus simple si les autorités nationales pouvaient consulter les registres nationaux des entreprises d'autres États membres. Cette possibilité est envisagée à l'article 6.7 de la directive 2014/67 mais le rapport élaboré par la Commission européenne ne fournit aucune information sur les pratiques en la matière⁵⁴. Le règlement 1071/2009 oblige aussi les États membres à prendre « toutes les mesures nécessaires pour que les registres électroniques nationaux [des

⁵² La création d'une base de données européenne de formulaires A1 délivrés, accessible par toutes les autorités nationales, a été suggérer par : Y. JORENS et J.-P. LHERNOULD, *Procedures Related to the Granting of Portable Document A1 : an Overview of Country Practices*, FreSsco, mai 2014, p. 45 ; F. MULLER, « La révision des règles en matière de détachement : l'heure des choix en droit du travail et droit de la sécurité sociale », *Rev. trim. dr. eur.*, 2018, p. 93.

⁵³ E. Vos, *The proposed European Labour Authority : Profile and Governance*, EP Briefing, 2018, p. 8.

⁵⁴ L'accès transnational aux registres dans lesquels les prestataires sont inscrits est prévu aussi par la directive services (art. 28.7 directive 2006/123).

entreprises de transport routier] soient interconnectés et accessibles dans toute l'Union », par l'intermédiaire des points de contact nationaux définis à l'article 18 du règlement (article 16.5).

31. Actuellement, les obstacles au *data sharing* sont principalement au nombre de deux : d'une part, dans la plupart des cas, le contenu des bases de données n'est pas uniformisé au niveau européen et il n'est pas sûr que les informations nécessaires pour prévenir et lutter contre les violations de droit de l'Union soient disponibles dans les bases de données nationales⁵⁵ ; d'autre part, dans les matières relevant du champ d'application de l'AET, il n'existe pas de règles contraignant les États membres à partager l'accès à leurs bases de données.

32. Le *data sharing* est, en outre, entravé par des problèmes opérationnels, de caractères linguistique et technique. Comme dans le cas du *data exchange*, l'AET n'est pas chargée de la mise en œuvre des systèmes de *data sharing*. Toutefois, elle pourra présenter des rapports à la Commission européenne pour signaler les bases de données disponibles à un niveau national, pour signaler les problèmes relatifs à l'accès transnational à ces outils (problèmes liés, par exemple, aux règles relatives à la protection de données personnelles) et pour proposer une amélioration des outils disponibles.

33. L'AET devrait également envisager la proposition de créer une charte européenne digitale pour la sécurité sociale⁵⁶ sur laquelle toutes les informations concernant la sécurité sociale d'un travailleur devraient être enregistrées. De la sorte, toutes les autorités nationales compétentes pourraient ainsi accéder, en temps réel, aux informations concernant la sécurité sociale de chaque travailleur.

34. Enfin, il faut souligner que l'AET ne dispose pas d'un système de gestion de données (*data storage*)⁵⁷. Ce système pourrait permettre à l'AET de fournir des informations sur les inspections concertées et communes, en cours ou déjà terminées, qui seraient utiles pour la formation des inspecteurs nationaux et pour planifier des actions. Actuellement, le règlement 2019/1149 oblige l'AET à fournir ces informations dans le rapport qu'elle doit soumettre au conseil d'administration deux fois par an (article 9.8).

⁵⁵ Des règles sur les exigences minimales relatives aux données qui doivent figurer dans le registre électronique national des entreprises de transport routier sont établies par le règlement 1071/2009 (art. 16 modifié par l'accord sur le *mobility package*).

⁵⁶ S. GIUBBONI, The European Labour Authority (ELA) and social security coordination, EP Briefing, mai 2018, p. 4.

⁵⁷ Un système de *data storage* est prévu dans le règlement sur Eurojust (art. 23 règlement 2018/1727).

35. Un système de gestion des données statistiques fournies par les États membres et des résultats des inspections concertées et communes pourra aussi faciliter l'évaluation des risques liés à la mobilité de la main d'œuvre (voyez la Section 5 de ce chapitre) que l'AET doit développer (article 10.4 règlement 2019/1149).

36. En général, les systèmes de *data storage* peuvent augmenter la capacité de l'AET à fournir des informations aux États membres, pour les aider dans l'application effective des actes de l'Union qui relèvent de la compétence de l'Autorité (article 7.2 règlement 2019/1149), comme c'est le cas pour d'autres agences de l'Union européenne⁵⁸.

IV. – *La coopération dans l'exécution transfrontalière des sanctions et des amendes*

37. L'AET doit faciliter et soutenir les procédures d'exécution transfrontalière relatives aux sanctions et aux amendes (article 7.1, lettre d), règlement 2019/1149). Les règles applicables à ce type de procédures sont établies par la directive 2014/67 qui obligent les États membres à désigner une autorité compétente à cette fin (article 14).

38. D'abord, la directive 2014/67 impose les critères généraux qui doivent être respectés par les États (article 15) :

- une autorité nationale peut formuler une demande d'exécution d'une sanction et/ou d'une amende, ou de notification d'une décision infligeant une telle sanction et/ou amende seulement si elle n'est pas en mesure de procéder à l'exécution ou à la notification conformément aux règles en vigueur dans son pays ;
- la demande peut être formulée seulement si la sanction et/ou l'amende, la plainte correspondante et/ou l'acte permettant son exécution ne sont plus contestées dans l'État membre requérant ;
- l'autorité requise reconnaît la décision infligeant une sanction et/ou une amende, sans qu'aucune autre formalité ne soit requise, et prend sans délai toutes les mesures nécessaires à son exécution ;

⁵⁸ Le règlement sur Frontex oblige l'agence à mettre en place un réseau de communication, afin de permettre l'échange d'informations en temps quasi réel avec les centres nationaux de coordination (art. 14 règlement 2019/1896). Eurojust doit aussi informer les États des enquêtes et des poursuites dont elle a connaissance, et qui pourraient les affecter, en utilisant son système de *data storage* (art. 4.1, let. a), règlement 2018/1727). Europol doit communiquer aux États membres toute information relative aux infractions pénales qui les concernent et doit leur fournir les informations pour analyser les événements internationaux majeurs (art. 4.1, let. b) et e), règlement 2016/794).

- l'autorité requise peut refuser de procéder à l'exécution de la sanction et/ou de l'amende, ou de notifier la décision infligeant une sanction et/ou amende seulement si elle recourt à un des motifs de refus prévus à l'article 17 de la directive (demande incomplète ; demande qui ne correspond pas à la décision qui la motive ; sommes disproportionnées par rapport au montant à recouvrer ; sanction ou amende inférieure à 350 euros ; violation des droits et libertés fondamentaux de la défense) ;
- l'autorité requise agit conformément aux règles qui, dans l'État membre requis, sont applicables aux infractions ou aux décisions identiques ou similaires à celle qui doit être exécutée ou notifiée ;
- les coûts résultant de l'assistance restent à la charge de chacun État.

39. La demande de notification d'une décision infligeant une sanction et/ou une amende, ainsi que la demande de recouvrement d'une sanction et/ou une amende, doivent être faites au moyen des formulaires disponibles dans le système IMI. La Commission a relevé que, en 2018, sur 4789 échanges d'informations, les demandes de notification d'une décision infligeant une sanction ou une amende étaient seulement de 568 et les demandes d'exécution d'une sanction ou amende étaient de 201⁵⁹. En outre en 2018 les pays requérants étaient seulement au nombre de neuf.

40. Le faible nombre de demandes d'exécution et de notification de sanctions et d'amendes s'explique, probablement, par la difficulté pour les travailleurs détachés d'accéder au système judiciaire. Il serait cependant utile que l'AET vérifie, de manière plus spécifique, les raisons de cette sous-utilisation. Il faut également souligner que souvent les sanctions ne sont pas appliquées parce que la société à laquelle elles étaient adressées a disparu. Aussi, une réflexion sur ce point, et en particulier sur l'exigence d'alourdir la responsabilité (et partant les sanctions applicables) des personnes physiques qui ont mis en place la fraude transnationale, serait très utile. L'AET devrait également suggérer aux États membres de prévoir, dans les accords bilatéraux ou dans les accords sur les inspections conjointes et communes, le pouvoir de demander aux autres pays d'adopter des mesures conservatoires.

⁵⁹ Rapport de la Commission sur l'application et la mise en œuvre de la directive 2014/67, COM(2019) 426, p. 7.

V. – *La coopération administrative sur la base des accords bilatéraux*

41. L'AET doit encourager, partager et diffuser les bonnes pratiques entre les États membres (article 7.1, lettre c), règlement 2019/1149). Dans la plate-forme de lutte contre le travail non déclaré (voyez la Section VII de ce chapitre), plusieurs pratiques de coopération administrative ont été identifiées. Dans son rapport sur l'application et la mise en œuvre de la directive 2014/67, la Commission a aussi relevé l'existence de nombreux accords bilatéraux.

42. Comme déjà mentionné, ces accords sont souvent signés par des pays voisins, dans lesquels la mobilité transfrontalière de travailleurs est plus fréquente. De même, la proximité ou l'identité linguistique facilite la conclusion des accords bilatéraux.

43. Le contenu de ces accords est très diversifié (voyez la Section IV, Point I, de ce chapitre). L'échange d'informations est souvent envisagé comme moyen pour développer des formes de coopération plus complexes (voyez par exemple, l'accord entre les Pays-Bas et la Pologne dans les secteurs de l'agriculture et du transport, l'accord entre l'Espagne et la Roumanie pour les inspections communes sur les travailleurs agricoles dans la province d'Albacete, l'accord entre la Belgique et les Pays-Bas contre les agences de travail temporaire illégales).

44. Comme noté par le groupe consultatif pour l'Autorité européenne du travail, l'existence d'un accord bilatéral rend plus effective la coopération, en créant des procédures standardisées pour l'échange d'informations et pour d'autres activités (voyez l'accord de coopération entre la Belgique et la France). Certains accords établissent aussi des formes automatiques d'échanges d'informations. En outre, les pays qui signent un accord bilatéral prévoient souvent un budget pour la coopération. Enfin, l'existence d'un accord garantit la continuité de la coopération (voyez par exemple l'accord entre la Finlande et l'Estonie dans lequel des rencontres biennuelles entre les inspecteurs de deux pays sont programmées), et permet d'identifier les priorités pour les pays signataires.

45. Les accords bilatéraux peuvent aussi régler des formes de coopération qui, pour l'instant, ne sont pas prévues par le droit de l'Union relatif aux matières relevant du champ d'application de l'AET. Ils pourraient, par exemple, introduire la possibilité de demander à l'autorité nationale compétente de prendre toutes les mesures d'exécution nécessaires et proportionnées pour faire cesser ou interdire l'infraction interne

à l'Union⁶⁰. Ils pourraient aussi prévoir la délivrance d'une ordonnance de saisie conservatoire, lorsqu'il existe un risque réel qu'à défaut d'une telle mesure le recouvrement de la créance soit empêché ou rendu sensiblement plus difficile⁶¹.

46. Pour encourager les accords bilatéraux, l'AET pourrait élaborer des modèles d'accord que les États soucieux de coopérer pourraient utiliser. L'AET pourrait aussi soutenir l'élargissement d'accords existants à d'autres pays, ou des formes de collaboration prévues dans ces accords.

VI. – *La coopération entre l'AET, les autres organismes de l'Union européenne et les pays tiers*

47. Dans le déroulement de ses activités, l'AET devra coopérer avec d'autres agences décentralisées et organismes spécialisés de l'Union (article 14 règlement 2019/1149). Compte tenu du nombre de personnel de l'AET et de son budget (voyez les chapitres 2 et 3), il sera très important d'éviter des duplications entre ces organismes. Le programme annuel et pluriannuel de l'AET devra donc être élaboré en considérant les tâches déjà attribuées aux autres organismes de l'Union.

48. L'AET devra aussi conclure avec les autres agences de l'Union pour la coopération dans la lutte contre la criminalité en Europe (Europol, Eurojust, Frontex), des accords de coopération, afin de permettre des échanges d'informations et des actions synergiques⁶². De même, l'AET devra partager les informations avec les agences européennes qui s'occupent du travail (le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail et la Fondation européenne pour la formation). L'AET devra aussi collaborer avec la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, le comité consultatif pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, le comité consultatif sur la liberté de circulation des travailleurs, le *Single Digital Gateway*, le service d'informations *Your Europe* et le réseau SOLVIT.

⁶⁰ Voy. art. 12 règlement 2017/2394 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

⁶¹ Voy. art. 7.1 règlement 655/2014 portant création d'une procédure d'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale.

⁶² Les relations entre Eurojust et les partenaires au sein de l'Union sont régies par les art. 48-51 du règlement 2018/1727. Pour Europol, voy. art. 4.1, let. j), règlement 2016/794. Pour Frontex, voy. art. 12.2 règlement 2019/1896.

49. Dans la mesure nécessaire pour atteindre ses objectifs, l'AET peut aussi coopérer avec des pays tiers et des organisations internationales (article 42 règlement 2019/1149)⁶³. Dans ce cadre, l'AET pourra développer des formes de collaboration différentes. Le règlement 2019/1149 prévoit, par exemple, la possibilité, pour les pays tiers qui ont conclu des accords spécifiques avec l'Union européenne, de participer à l'AET. Dans ce cas, l'accord devra préciser « la nature, l'étendue et les modalités de la participation » du pays tiers concerné aux travaux de l'AET, en prévoyant aussi des contributions financières et des arrangements sur le personnel (article 42.2).

VII. – *Les limites de la coopération administrative entre États membres : faire plus avec moins de ressources*

50. Dans le *staff working document* présenté avec la proposition du règlement sur l'AET (SWD(2018) 58, p. 13), la Commission européenne a souligné qu'il y a de grandes différences dans le nombre du personnel et dans le montant des ressources à disposition des autorités nationales chargées de la surveillance relative à l'application du droit du travail et de la sécurité sociale⁶⁴. De même, les connaissances linguistiques et juridiques des inspecteurs nationaux ne sont souvent pas suffisantes pour aborder des cas de fraudes transnationales. Il est évident que ces déficits affectent négativement la coopération entre les États membres.

51. L'AET pourra mettre au point des programmes de formation pour assurer les connaissances juridiques et linguistiques nécessaires aux autorités nationales (voyez la Section VI de ce chapitre)⁶⁵. Cependant, elle ne pourra pas résoudre les problèmes générés par la pénurie du personnel et de ressources, problèmes qui sont augmentés par les restrictions pesant sur les dépenses publiques découlant des règles européennes sur la gouvernance économique (voyez Chapitre 1).

⁶³ Ces formes de collaboration sont prévues par le règlement sur Eurojust (art. 52 règlement 2018/1727) et par le règlement sur Frontex (art. 73 règlement 2019/1896).

⁶⁴ Voy. également A. VAN HOEK et M. HOUWERZIL, *Comparative Study on the Legal Aspects of the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services in the European Union*, Bruxelles, 2011, pp. 154 et s. ; J. HEYES et T. HASTINGS, *The Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment, Undeclared Work Platform*, 2017, p. 56 ; K. KALL et L. LILLIE, *Protection of Posted Workers in the European Union: Findings and Policy Recommendations based on existing research*, PROMO briefing paper, 2017, p. 27 ; M. ČANĚK, K. KALL, N. LILLIE, A. WALLACE et B. HAIDINGER, *Transnational Cooperation among Labour Regulation Enforcement Agencies in Europe : Challenges and Opportunities Related to the Posting of Workers*, Technical Report, 2018, p. 10.

⁶⁵ R. STEFANOV, D. MINEVA et P. TERZIEV, *Cross-Border Concerted and Joint Inspections in the Fight Against Undeclared Work*, préc., p. 6.

52. Dans le rapport sur l'application et la mise en œuvre de la directive 2014/67, la Commission n'a pas examiné comment, dans la pratique, l'obligation d'adopter des mécanismes de contrôle appropriés et efficaces est respecté par les États membres (article 10). L'exigence de contrôles efficaces et adéquats a été soulignée également dans l'accord sur le paquet mobilité (voyez article 12 règlement 1071/2009 ; article 10a.3 règlement 1072/2009 ; articles 2 à 6 directive 2006/22). Dans le secteur du transport routier, la Commission devra élaborer un rapport sur l'efficacité des contrôles sur le cabotage, basé sur les rapports nationaux que les États membres doivent présenter chaque année (articles 17.3 et 4 règlement 1072/2009). Il sera intéressant de voir si, dans ce domaine, la Commission relèvera enfin la contradiction intrinsèque du droit de l'Union : le fait qu'il est demandé aux États membres de faire plus (les contrôles sur les prestations de services transnationales), avec moins de ressources (à cause de la réduction des dépenses publiques).

53. Un autre aspect sur lequel l'AET pourra intervenir, bien que marginalement, est celui de la répartition des compétences entre les autorités nationales. Afin de combattre les fraudes transnationales, souvent l'intervention de plusieurs autorités (en matière fiscale, du travail, de la sécurité sociale, de la police routière) est nécessaire⁶⁶. L'efficacité de l'action de lutte contre la fraude dépend du niveau de coopération entre les différentes autorités nationales compétentes. Pour améliorer la coopération entre ces autorités, l'AET pourra favoriser la diffusion de bonnes pratiques, dont certaines ont déjà été rassemblées par la plateforme de lutte contre le travail non déclaré (voyez par exemple les actions menées en Belgique contre les ~~sociétés-coquilles vides~~ et les *network teams* créées dans le même pays pour combattre le *dumping* social et les fraudes en cas de détachement des travailleurs). Il faut cependant noter que souvent ces pratiques demandent du personnel et du budget supplémentaires.

54. L'AET devrait également détecter les obstacles qui, au niveau national, entravent la coopération administrative entre les États membres. Dans plusieurs pays, par exemple, les inspecteurs sont évalués en fonction des résultats de leurs contrôles (par exemple, le montant de cotisations sociales ou de fiscalité récupéré *via* les contrôles). Ces systèmes d'évaluation découragent la coopération administrative entre les États : d'un côté, l'autorité nationale requérante souvent n'obtient rien

⁶⁶ J. CREMERS, *The enhanced inspection of collective agreed working conditions*, Undeclared Work Platform, 2017.

des vérifications et des actions sollicitées auprès de l'autorité nationale requise (par exemple, l'État d'établissement qui dénonce ~~une société-coquille vide~~, n'a aucun retour en termes de cotisations sociales ou fiscales) ; de l'autre côté, les inspections transnationales sont normalement plus longues que les inspections nationales, augmentant ainsi le risque de rentrer « les mains vides », à cause de la fermeture ou de la faillite des sociétés contrôlées⁶⁷. En vérifiant les obstacles à la coopération administrative, l'AET pourrait suggérer aux États membres de prendre des mesures pour les supprimer ou en réduire les effets négatifs.

55. L'AET devrait aussi vérifier que les autorités nationales compétentes disposent des pouvoirs nécessaires pour respecter le devoir de coopération loyale⁶⁸. La directive 2018/957 est intervenue sur ce point, en obligeant les autorités compétentes à demander aux autres autorités nationales les informations nécessaires (article 4.2 directive 96/71). Cependant, la directive sur le détachement ne reconnaît pas le pouvoir d'exiger de la part de toute autorité publique du même État, la fourniture de tout document, donnée ou information pertinents, comme prévu par le règlement 2017/2394 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (article 9.3, lettre b). Les actes de l'Union qui relèvent du champ d'application de l'AET ne garantissent pas non plus aux autorités compétentes le pouvoir d'accéder à toutes les bases de données nécessaires pour obtenir les informations pertinentes⁶⁹. Il serait également utile de donner aux autorités nationales le pouvoir de consulter les bases de données privées où plusieurs informations, par exemple relatives au capital et au patrimoine des sociétés concernées par une enquête, leurs administrateurs, les liens entre elles⁷⁰, sont conservées.

⁶⁷ Ce risque est souligné par les arrêts de la Cour de justice qui ont permis l'émission rétroactive du formulaire A1 par l'État d'établissement (en empêchant l'État de détachement de demander le paiement de cotisation sociale : C.J.U.E., 6 septembre 2018, C-527/16, *Alpenrind*) ou ont reconnu la valeur juridique du formulaire A1 même en cas de violation de règles sur le détachement (C.J.U.E., 27 avril 2017, C-620/15, *A-Rosa Flussschiff*).

⁶⁸ J. CREMERS et T. HASTINGS, *Developing an Approach for Tackling Letterbox Companies*, European Platform Undeclared Work, 2017, p. 7 ; *Transnational posting of workers within the EU. Guidelines for administrative cooperation and mutual assistance in the light of Directive 2014/67/EU*, 2018, p. 48.

⁶⁹ Voy. art. 9.3, let. a), règlement 2017/2394 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et art. 9 règlement 2018/1727 sur Eurojust.

⁷⁰ Voy. par exemple la base de données OSIRIS du bureau Van Dijk.

Section 4. Les inspections communes et concertées, des tigres de papier ?

Fabienne MULLER

Maître de conférences en droit privé

Faculté de droit, de gestion et de sciences politiques

de l'Université de Strasbourg

UMR 7354 DRES

1. La directive 96/71 visait à assurer la « promotion de la prestation de services dans un cadre transnational » en lui offrant un cadre juridique apte à assurer « une concurrence loyale et des mesures garantissant le respect des droits des travailleurs »⁷¹. L'explosion des différentes formes de détachements s'est malheureusement accompagnée d'une recrudescence croissante « des violations et des contournements des règles applicables par les entreprises tirant indûment ou frauduleusement parti de la libre prestation de services consacrée par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et/ou de l'application de la directive 96/71/CE »⁷². Elle a nécessité un nouvel instrument juridique et « des procédures de contrôle efficaces dans les États membres dans toute l'Union »⁷³. Il semble toutefois que les règles existantes s'avèrent insuffisantes face à l'usage des libertés économiques garanties par les traités et en particulier la libre prestation de services : chaînes internationales d'approvisionnement et de production, réseaux internationaux de services de telle sorte qu'aujourd'hui « le périmètre de l'entreprise ne correspond plus à celui des États »⁷⁴. L'organisation de ces réseaux d'entreprises implique une mobilité accrue des travailleurs, domiciliés dans un État, recrutés par une entreprise établie dans un autre État pour être affectés dans un troisième État. Ces sous-traitances en cascade complexifient considérablement le travail des corps de contrôle par essence

⁷¹ Considérant 5 de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996, concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, *J.O.U.E.*, L 18/1.

⁷² Considérant 7 de la directive 2014/67 du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »), *J.O.U.E.*, L 159/11.

⁷³ Considérant 17 de la directive 2014/67, préc.

⁷⁴ I. VACARIE, « Le travail dans un marché sans frontières », *Revue de droit du travail*, 2015, p. 634.

limité au cadre des frontières nationales⁷⁵. Et « il semble aussi que dans nombre de situations et au-delà des déclarations de principe, les autorités européennes n'anticipent pas ou anticipent peu les comportements illicites générés par les libertés qu'elles mettent en œuvre »⁷⁶.

2. L'instauration de l'Autorité européenne du travail (AET) et en particulier *des inspections communes et concertées prévues aux articles 8 et 9 du règlement adopté le 20 juin 2019*⁷⁷, *serait-elle enfin le signal fort attendu par tous ceux qui s'inquiètent du décalage croissant entre, d'un côté, les compétences des agents de contrôle confinées aux frontières étatiques et, de l'autre, ces formes de plus en plus complexes d'abus et de fraudes organisés à l'échelle internationale ?*

3. Les États membres qui supportent les conséquences sociales et financières des atteintes aux règles ont certes renforcé leur arsenal législatif et multiplié les procédures et les sanctions en droit interne. La France en est une excellente illustration : chaque année de nouvelles règles viennent s'ajouter à celles existantes pour lutter contre les formes de travail illégal et les abus en matière de détachement. Leur efficacité s'arrête toutefois aux frontières. Les entreprises étrangères auteurs des infractions payent éventuellement les amendes pénales ou administratives lorsqu'elles ont l'intention de revenir sur le marché français mais combien échappent à toute poursuite parce qu'elles ont organisé leur insolvabilité ou leur disparition ? La coopération administrative en matière de détachement des travailleurs, prévue par les directives successives⁷⁸ demeure insuffisante. Face à ce constat, bon nombre d'États ont rapidement saisi l'intérêt de renforcer leur coopération administrative. Les accords bilatéraux portant sur cette thématique se sont multipliés et des expérimentations d'inspections communes ont été menées. Néanmoins, ces accords présentent plusieurs insuffisances (I) auxquelles les nouvelles inspections concertées et communes pourraient remédier (II). Leur efficacité suppose toutefois qu'elles puissent s'imposer, au besoin avec l'aide de l'AET, dès lors que le contournement des

⁷⁵ E. PATAUT, « Détachement et fraude à la loi », *Revue de droit du travail*, 2014, p. 23 ; F. MULLER, « L'affaire Flamanville, détachement ou fraude sociale ? », *R.D.S.*, 2012, n° 7-8, pp. 675-685.

⁷⁶ E. FORTIS, « Sanctionner le détachement illicite : chaîne de responsabilités et partage du pouvoir de sanction », *R.D.S.*, 2016, p. 640.

⁷⁷ Règlement (UE) 2019/1149 du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) n° 883/2004, (UE) n° 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344.

⁷⁸ Directive 96/71 du 16 décembre 1996, concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, *J.O.U.E.*, L 18/1 ; directive 2014/67 du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »), *J.O.U.E.*, L 159/11.

règles est patent et qu'il affecte plusieurs États membres (III). Les inspections communes et concertées, en permettant à ceux qui y participent de collecter des données, pourraient ainsi être un formidable outil pour accélérer les procédures administratives ou judiciaires en cours dans les États participants. Encore faudrait-il que le règlement accorde aux membres impliqués dans les inspections des pouvoirs d'investigation à la hauteur des enjeux. L'efficacité des inspections communes et concertées supposerait également de conférer aux données collectées dans l'État d'exécution de l'inspection commune, une valeur juridique certaine, directement utilisable dans l'État qui a détaché du personnel pour participer à l'inspection (IV).

I. – *La genèse des inspections communes et concertées*

4. Les États membres confrontés aux dérives n'ont pas tardé à réagir et ce sans attendre. Dans le champ du contrôle des détachements et du travail illégal, de nombreux accords de coopération administrative ont vu le jour et identifié la nécessité de dépasser le cadre purement national des contrôles en mettant en place des inspections communes (A). En dépit de leur incontestable utilité, ces accords disposent d'une base juridique fragile et présentent des inconvénients que les inspections communes et concertées prévues aux articles 8 et 9 du règlement 2019/1149 du 20 juin 2019⁷⁹ pourraient permettre de dépasser (B).

A. *Les accords de coopération administrative, précurseurs des inspections communes*

5. Même si ces accords restent largement méconnus du fait d'une diffusion quasi confidentielle⁸⁰ (sauf à ce que les États considèrent que la médiatisation de ces accords peut contribuer à la prévention des fraudes comme c'est le cas en Belgique⁸¹), ils peuvent être considérés comme ayant initié les futures inspections communes et concertées. S'ils concernent bien souvent les États membres disposant d'une

⁷⁹ Règlement (UE) 2019/1149 du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) n° 883/2004, (UE) n° 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344.

⁸⁰ Aucun site ne répertorie l'ensemble des accords existants. On trouvera quelques accords sur le site <http://www.eurodetachment-travail.eu> dans la rubrique « coopérations administratives ».

⁸¹ Les accords signés par la Belgique sont accessibles sur le site du Ministère du travail dans la rubrique relative au détachement : <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=45031>.

frontière commune comme c'est le cas entre l'Espagne et le Portugal⁸² ou entre la France et les États membres qui lui sont limitrophes⁸³, ils impliquent également les États membres entre lesquels des flux importants de travailleurs mobiles sont identifiés à travers les données statistiques : accord liant l'Espagne et la Pologne⁸⁴, accord liant la France au Portugal⁸⁵, accord liant l'Espagne à la Roumanie⁸⁶, accord liant la France à la Bulgarie⁸⁷ et plus rarement *plusieurs États* comme ceux du Benelux dont les frontières communes justifient une intensification des coopérations⁸⁸.

6. Sans prétendre à l'exhaustivité du fait de la diffusion restreinte des accords et de l'obstacle linguistique, les dix-neuf accords de coopération consultés énoncent des objectifs similaires pour justifier la nécessité d'un accord de coopération administrative. Si certains accords mettent en avant la nécessaire protection des salariés, qu'ils soient détachés ou non déclarés⁸⁹, ou la protection efficace de l'emploi et la santé sécurité des salariés détachés avec un accent particulier mis sur la gestion des accidents du travail⁹⁰, d'autres privilégient des objectifs économiques et sociaux : « permettre le développement de la prestation de services et des mouvements de main-d'œuvre entre la France et la Bulgarie dans des conditions qui assurent : – la protection des droits des salariés ; – la concurrence loyale entre les entreprises ; – la sécurité juridique des relations contractuelles entre donneurs d'ordre et prestataires de

⁸² Accord d'échange d'information et de coopération entre l'inspection du travail et de la sécurité sociale de l'Espagne et l'inspection générale du travail du Portugal du 3 octobre 2003.

⁸³ Déclaration de coopération franco-italienne en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs et de lutte contre le travail illégal, 27 septembre 2011 ; arrangement de coopération administrative franco-belge en matière de lutte contre le travail illégal du 3 mai 2003 ; accord de coopération administrative franco-luxembourgeois en matière de détachement de travailleurs et de prévention du travail non déclaré ou faussement déclaré du 20 mars 2018 ; déclaration commune franco-espagnole relative à la coopération en matière de détachement transnational et de prévention du travail non déclaré du 26 avril 2019 ; arrangement administratif franco-allemand relatif à la coopération en matière de lutte contre le travail non déclaré et la fraude transnationale aux prestations sociales liées à une activité professionnelle et dans le domaine de la mise à disposition transnationale de travailleurs du 31 mai 2001.

⁸⁴ Accord de compréhension et de collaboration pour l'échange d'information et coopération entre l'inspection du travail du Pologne et l'inspection du travail et de la sécurité sociale de l'Espagne du 17 novembre 2010.

⁸⁵ Accord de coopération administrative franco-portugais en matière de détachement de travailleurs et de prévention du travail non déclaré du 17 novembre 2017.

⁸⁶ Protocole d'entente et de collaboration sur l'échange d'information et la coopération entre l'inspection du travail roumaine et l'inspection du travail et de la sécurité sociale espagnole du 4 mai 2009.

⁸⁷ Accord de coopération administrative franco-bulgare relatif à la lutte contre l'emploi non déclaré et au respect du droit social en cas de circulation transfrontalière de travailleurs et de services du 30 mai 2008.

⁸⁸ Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale du 20 février 2014.

⁸⁹ Accord liant la France au Portugal du 17 novembre 2017, accord liant la France au Grand-Duché de Luxembourg du 30 mars 2018, accord liant la France et l'Espagne du 24 avril 2019, accord liant la France à l'Italie du 27 septembre 2011.

⁹⁰ Arrangement liant la Pologne à la Belgique du 11 octobre 2007.

services »⁹¹. Assurer le respect des règles applicables aux salariés, lutter contre les fraudes telles que « le travail illégal sous toutes ses formes, notamment la dissimulation d'activité et d'emploi, l'occupation d'étrangers sans titre, ainsi que les fraudes aux revenus de remplacement »⁹² contribue au respect des conditions de concurrence loyales et à la sécurisation des parties impliquées, prestataires comme destinataires de la prestation de services, ces derniers étant de plus en plus souvent coresponsables en cas de non-respect des règles⁹³. On notera que quelques accords sont relatifs à la coopération en matière de sécurité sociale comme c'est le cas de « l'arrangement administratif sur la coopération » franco-allemand « pour la mise en place d'une procédure de contrôle du formulaire E101 » du 9 octobre 2008.

7. Tous les accords définissent les champs de la coopération : l'amélioration des échanges d'informations relatives aux entreprises et aux salariés impliqués dans une opération de prestations de services transfrontalières, le contrôle de la validité des documents sociaux et de travail (certificats A1, permis de séjour et de travail), le contrôle des activités substantielles déployées par l'entreprise dans l'État où elle est établie, les procédures engagées en cas d'infraction et l'échange d'informations sur les suites judiciaires ou administratives, le suivi des procédures en cas d'accidents du travail et l'aide à l'identification des responsabilités et des modalités de réparation, la mise en place de campagne d'informations à destination des entreprises et des salariés, *etc.*

8. Sur la question des inspections communes et concertées, certains accords se contentent de mettre en place des échanges de fonctionnaires « permettant d'accueillir à leur demande des agents de l'État partenaire pour des stages d'observation et d'information effectués dans un de leurs services de contrôle ou au sein de leur administration chargée des fonctions du bureau de liaison »⁹⁴. Ces stages ont pour fonction « de permettre à leurs agents de mieux comprendre le fonctionnement de

⁹¹ Accord liant la France à la Bulgarie du 30 mai 2008, préc. ; accord de coopération administrative pour la lutte contre le travail illégal et le respect du droit social en cas de circulation transfrontalière de travailleurs et de services liant la France et les Pays-Bas du 15 mai 2007.

⁹² Accord franco-belge du 9 mai 2003, préc.

⁹³ À titre d'exemple, en droit belge et sous certaines conditions, la responsabilité solidaire du donneur d'ordre peut être recherchée en matière de rémunération des travailleurs, loi du 12 avril 1965 relative à la protection de la rémunération des travailleurs, art. 35/7-35/13. En droit français, la responsabilité du donneur d'ordre et ou du maître d'ouvrage peut être recherchée au titre de différentes infractions ; à titre d'exemples : L1262-4-3, Code du travail (rémunérations) et L4231-1, Code du travail (hébergement indigne).

⁹⁴ Accord liant la France à la Bulgarie du 30 mai 2008, préc. ; arrangement administratif liant le Portugal et le Luxembourg en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs et de lutte contre le travail illégal du 1^{er} juillet 2011.

l'administration du pays partenaire et en vue de renforcer l'efficacité de la coopération administrative bilatérale, notamment par la confrontation et le rapprochement des points de vue et des pratiques sur des sujets d'intérêt commun »⁹⁵. D'autres accords mettent en place des formes de coopération plus poussées en matière de contrôle des prestations de services transfrontalières telles que la demande d'inspection : « *Chacune des parties signataires peut demander à l'autre de mener des activités d'inspection ou d'établir des rapports sur les conditions de travail de ses ressortissants dans l'autre pays ou sur d'autres questions l'intéressant. L'entité requise répond à ces demandes à moins qu'elles ne portent, dans leur intégralité, sur des questions ne relevant pas de sa compétence. Dans ce cas, l'entité requise informe le demandeur de l'autorité ou des autorités compétentes en la matière* »⁹⁶. Certains accords vont plus loin encore, prévoyant par exemple que « *des inspections communes* sont mises sur pied entre les services d'inspection des pays du Benelux en vue d'une lutte efficace contre le dumping social »⁹⁷. Lorsque de tels contrôles sont prévus il n'est pas rare que le statut conféré aux inspecteurs du travail invités soit précisé : l'accord de coopération entre la France et le Portugal prévoit l'« organisation de contrôles communs, au Portugal ou en France, au cours desquels les inspecteurs invités participent en qualité d'observateurs »⁹⁸. L'accord liant la Finlande et l'Estonie organise des échanges permettant aux inspecteurs du travail estoniens de se déplacer en Finlande pour suivre les conditions de travail des salariés estoniens détachés ; ces visites communes sont organisées dans le but de former et de coopérer sur des cas impliquant des salariés estoniens détachés ; l'accord stipule expressément que la présence des inspecteurs du travail estoniens n'affecte pas la compétence des autorités locales : *tous les droits d'action sont réservés aux corps de contrôle finlandais*⁹⁹. Plus rarement sont prévues des « actions de contrôle coordonnées » portant

⁹⁵ Accord franco-néerlandais de coopération administrative pour la lutte contre le travail illégal et le respect droit social en cas de circulation transfrontalière des travailleurs et de services, 15 mai 2007.

⁹⁶ Accord de compréhension et de collaboration pour l'échange d'information et coopération entre l'inspection du travail du Pologne et l'inspection du travail et de la sécurité sociale de l'Espagne, 17 novembre 2010.

⁹⁷ Recommandation du comité des ministres Benelux relative au développement d'une coopération multilatérale dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière au niveau du Benelux et de l'UE du 23 septembre 2015, M(2015)-7, émise dans le cadre de la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale du 20 février 2014.

⁹⁸ Accord de coopération administrative entre le Ministère du travail, de la solidarité et de la sécurité sociale de la République portugaise et le Ministère du travail de la République française en matière de détachement de travailleurs et de prévention du travail non déclaré, 17 novembre 2017 ; l'accord liant la France au Grand-Duché du Luxembourg du 20 mars 2018, celui liant la France et l'Espagne du 26 avril 2019 et celui liant la France au Portugal contiennent des clauses identiques.

⁹⁹ Accord de coopération conclu entre l'inspection du travail de l'Estonie et la division chargée de la santé au travail et de la sécurité de l'agence administrative régionale du sud de la Finlande, 3 décembre 2014.

sur « la vérification, dans le cadre d'opérations de mise à disposition transnationale de travailleurs, de l'application des dispositions relatives aux conditions de travail et d'emploi prévues par la directive 96/71/CE »¹⁰⁰. Lorsqu'elle est organisée dans un cadre régional frontalier tel que prévu dans les accords liant l'Espagne et le Portugal ou la France à l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne, la coopération est décentralisée et implique des bureaux de liaison régionaux spécialement mis en place et désignés dans les accords : elle porte alors sur les opérations de prestations de services à l'intérieur d'un territoire donné et implique des corps de contrôle ayant une bonne connaissance du terrain, aptes à identifier les problématiques qui lui sont propres : flux de travailleurs saisonniers, récurrence des prestations de services effectuées par certaines entreprises, secteurs professionnels faisant appel à la prestation de services transnationale. La proximité géographique, les échanges humains permettent de fluidifier la coopération entre autorités compétentes, tandis que le contrôle commun lève l'obstacle linguistique : une entreprise ou des salariés confrontés à leurs propres autorités nationales alors qu'elles sont présentes sur le territoire d'un autre État membre ne peuvent tirer profit de la méconnaissance des règles de leur État d'établissement par les autorités de contrôle de l'État d'accueil...

9. L'utilité des contrôles communs a également été mise en évidence par des actions telles que celles menées dans le cadre du projet Eurodétachement, projet financé par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne depuis 2010. Si le projet impliquait au départ six États membres et visait à renforcer les coopérations entre les administrations du travail au niveau européen, il implique aujourd'hui les administrations de plus de vingt États membres et d'importantes fédérations patronales et syndicales européennes. L'objectif reste inchangé : « connaître les organisations, logiques d'action, méthodes, outils juridiques, pratiques des autorités publiques et des partenaires sociaux des différents pays impliqués dans le projet », « partager des méthodes de travail », « identifier les difficultés mais aussi les leviers pour améliorer les coopérations administratives et les échanges d'informations entre autorités publiques et avec les autres parties prenantes de ces opérations »¹⁰¹.

¹⁰⁰ Déclaration de coopération entre le ministre du Travail et des politiques sociales de la République italienne et le ministre du Travail, de l'emploi et de la santé de la République française relative à la coopération en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs et de lutte contre le travail illégal, 27 septembre 2011.

¹⁰¹ Voy. les objectifs et résultats des projets menés sur le site <http://www.eurodetachement-travail.eu/>.

10. Toutefois ces accords et expérimentations, aussi utiles soient-ils, présentent plusieurs faiblesses.

B. Utilité et fragilité des accords de coopération administrative

11. Les accords peuvent reposer sur des traités comme c'est le cas du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958 qui permet aux États de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg de signer des conventions mises en vigueur conformément aux dispositions constitutionnelles de chacun des États membres ; sur cette base a été signée la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale du 20 février 2014 ou des recommandations sans force juridique contraignante telles que celle du comité des ministres Benelux « relative au développement d'une coopération multilatérale dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière au niveau du Benelux et de l'UE » du 23 septembre 2015¹⁰². Le plan d'action 2019 arrêté par le comité des ministres Benelux conformément à l'article 6, alinéa 2, sous d), du Traité instituant l'Union Benelux envisage d'élaborer un Traité en matière de lutte contre la fraude sociale prévoyant « plus spécifiquement des inspections communes ». Il s'agit notamment de détecter les agences d'intérim frauduleuses, de préparer et d'organiser des « contrôles conjoints (notamment en ciblant des signaux tels que les sous-paiements, le travail illégal et les horaires de travail excessivement longs) »¹⁰³.

12. Mais le plus souvent les accords bilatéraux reposent sur des bases juridiques fragiles. Pour éviter la procédure parfois longue de validation des traités internationaux¹⁰⁴, les accords de coopération administrative sont signés par les ministres du Travail respectifs, prennent des appellations tels qu'« arrangements administratifs »¹⁰⁵, « déclaration commune »¹⁰⁶,

¹⁰² Recommandation accessible sur le site <http://www.benelux.int/fr/volet-juridique/>.

¹⁰³ « Plan d'action 2019. Coopérer sans frontières », pp. 25-26, <http://www.benelux.int/fr/publications/publications>.

¹⁰⁴ En France, la loi du 7 mars 2014 autorisant l'approbation de l'accord de coopération administrative signé par les gouvernements de la République française et de la République de Bulgarie est intervenue plus de 6 ans après la signature de l'accord le 30 mai 2008, accord relatif à la lutte contre l'emploi non déclaré et au respect du droit social en cas de circulation transfrontalière de travailleurs et de services. Le décret n° 2015-43 portant publication de l'accord a été publié le 21 janvier 2015, *J.O.* du 23 janvier 2015.

¹⁰⁵ Arrangement administratif franco-allemand du 31 mai relatif à la coopération en matière de lutte contre le travail non déclaré, et la fraude transnationale aux prestations sociales liées à une activité professionnelle et dans le domaine de la mise à disposition transnationale de travailleurs ; arrangement de coopération administrative franco-belge en matière de lutte contre le travail illégal du 9 mai 2003.

¹⁰⁶ Déclaration commune franco-espagnole relatif à la coopération en matière de détachement transnational et de prévention du travail non déclaré du 26 avril 2019.

« déclaration de coopération »¹⁰⁷. En France, seuls deux accords ont fait l'objet d'une ratification régulière¹⁰⁸, à défaut de laquelle ces « déclarations » n'ont pas la valeur supra-légale que l'article 55 de la Constitution française confère aux traités et accords¹⁰⁹. Dépourvus de valeur juridique, ils évitent de se heurter à l'article 53 stipulant que les accords « qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés ». Autant dire que ces accords n'ont pas de force juridique et ne peuvent contrarier des dispositions législatives ou réglementaires nationales propres à chaque État signataire. C'est ce qui explique le statut d'observateur conféré aux inspecteurs invités.

13. Pour justifier leur existence, ces arrangements font référence à des instruments de droit dérivé, tels que la directive 96/71 en matière de détachement¹¹⁰ et notamment à son article 4 relatif à la coopération en matière d'information¹¹¹. Les accords mentionnent également une série d'actes sans effets contraignants et tous relatifs à la lutte contre la fraude sociale ou au détachement de travailleurs¹¹². Notons que les accords de coopération administrative n'impliquant nullement les institutions de l'UE, aucune référence n'est faite à l'article 197, paragraphe 2, du TFUE inscrit dans le titre XXIV relatif à la coopération administrative dans le champ des politiques et actions internes de l'Union : « L'Union peut appuyer les efforts des États membres pour améliorer leur capacité administrative à mettre en œuvre le droit de l'Union. Cette action peut consister notamment à faciliter les échanges d'informations et de fonctionnaires ainsi qu'à soutenir des programmes

¹⁰⁷ Déclaration de coopération franco-italienne relative à la coopération en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs et de lutte contre le travail illégal de 2008.

¹⁰⁸ L'accord liant la France au Pays-Bas du 15 mai 2007 a été approuvé par la loi du n° 2009-1793 du 31 décembre 2009, *J.O.*, 3 janvier 2010, n° 0002 et l'accord liant la France à la Bulgarie, préc.

¹⁰⁹ Art. 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

¹¹⁰ 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, préc.

¹¹¹ Art. 4, § 2, directive 96/71 : « Cette coopération consiste en particulier à répondre aux demandes d'informations motivées de ces administrations publiques relatives à la mise à disposition transnationale de travailleurs, y compris en ce qui concerne des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales ».

¹¹² Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 22 avril 1999, *J.O.*, C 125, 6 mai 1999, pp. 0001-0003. Recommandation du Conseil du 27 septembre 1996 sur la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants d'États tiers, *J.O.*, C 304, 14 octobre 1996, pp. 0001-0002. Résolution du Conseil relative à la transformation du travail non déclaré en emploi régulier, (2003/C 260/01), *J.O.U.E.*, 29 octobre 2003. 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, *J.O.*, C 85, 4 avril 2008, p. 1.

de formation ». Toutefois, toutes ces références juridiques contenues dans les accords visent justifier les contenus négociés sans pour autant modifier leur valeur juridique.

14. Ces accords de coopération administrative soulignent la volonté de certains États de se doter de moyens plus efficaces de coopérer pour garantir la bonne application des règles en cas de mobilité transfrontalière du travail. Mais outre la fragilité de leurs bases juridiques, ils ne concernent que deux États membres voire trois dans le cas du Benelux et ne permettent pas de saisir des irrégularités qui auraient trait à des ressortissants d'autres États membres. Or, dans les chantiers de la construction, il n'est pas rare de constater la présence d'une multitude de salariés, ressortissants d'États membres ou non (près de 30 000 travailleurs de 60 nationalités différentes ont été affectés sur le chantier de construction de la centrale nucléaire d'Olkiluoto en Finlande, un chantier qui aura duré quatorze ans !). Une inspection commune impliquant les corps de contrôle de plusieurs États membres aurait incontestablement eu plus d'impact si de telles inspections avaient existé. Par ailleurs, outre le fait que tous les accords ne prévoient pas des inspections communes ou concertées, l'inspecteur invité est le plus souvent cantonné dans le statut d'observateur, ce qui le prive de la capacité d'agir et de relever des irrégularités qui pourraient faire l'objet de poursuites dans l'État dont il relève.

Il n'en reste pas moins que ces accords ont permis de développer des pratiques de coopération administrative qui, selon les corps de contrôle concernés, ont eu pour effet de renforcer l'efficacité des contrôles. Ils permettent de comprendre le cadre légal des interventions des administrations partenaires, de saisir le sens et l'utilité de leurs demandes d'assistance. Ils autorisent le croisement des informations détenues par les autorités nationales respectives pour détecter les irrégularités et la présence simultanée des inspecteurs des deux États membres garantit une maîtrise de l'ensemble des règles utiles et une meilleure direction de l'échange d'informations. L'utilité de ces accords de coopération administrative explique d'ailleurs que leur existence ne soit nullement remise en question : ils sont reconnus par la décision du 9 mars 2016 « établissant une plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré »¹¹³. En effet, celle-ci « n'entend pas faire obstacle à l'application de ces accords en matière

¹¹³ Décision (UE) 2016/344 du 9 mars 2016, préc.

de coopération administrative »¹¹⁴ dont elle reconnaît la plus-value à l'article 6, paragraphe 2 : « Dans la réalisation des activités visées au paragraphe 1, la plate-forme exploite toutes les sources pertinentes d'information, y compris des études et des projets de coopération multilatérale, et prend en considération les instruments et structures utiles de l'Union, *ainsi que l'expérience acquise dans le cadre des accords bilatéraux en la matière* ». Ces accords sont également reconnus par le règlement instituant l'AET, lequel stipule à l'article 1^{er}, paragraphe 6, que « le présent règlement s'entend *sans préjudice des accords bilatéraux existants et des accords de coopération administrative entre les États membres, en particulier ceux liés aux inspections concertées et communes* ».

15. Comme le soulignait le rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement¹¹⁵, « [s]i les accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux ont l'avantage d'être adaptés aux besoins spécifiques des États membres concernés, ils comportent également les risques d'une non-institutionnalisation et d'approches non systématiques. Une évaluation des accords existants dans le domaine du travail non déclaré a mis en évidence des obstacles majeurs, tels que le manque de mécanismes de coopération et d'application, la volatilité des investissements politiques dans la coopération et les obstacles techniques à l'échange d'informations »¹¹⁶. C'est pourquoi la reconnaissance explicite des inspections communes et concertées dans le règlement 2019/1149 revêt toute son importance.

¹¹⁴ Voy. le considérant 12 de la décision 2016/344 du 9 mars 2016 : « Un large éventail d'approches et de mesures visant à lutter contre le travail non déclaré a été mis en place dans les États membres. Ces derniers ont également conclu des accords bilatéraux et mené des projets multilatéraux sur certains aspects du travail non déclaré. La lutte contre le problème complexe que constitue le travail non déclaré a encore besoin d'être développée et requiert une approche d'ensemble. La plate-forme ne devrait pas faire obstacle à l'application d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux en matière de coopération administrative ».

¹¹⁵ Commission staff working document impact assessment, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority (COM(2018) 131 final, SWD(2018) 69 final, SWD(2018) 68 final), 13 mars 2018.

¹¹⁶ R. STEFANOV et D. MINEVA, « National and Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding to Tackle Undeclared Work », UDW Platform Learning Resource Paper, avril 2017 ; dans le même sens : FreSsco, « On the capacities of labour inspectorates to deal with cross-border cases in the Member States », *ad hoc* study, novembre 2017.

II. – *Le dépassement des logiques bilatérales de coopération par les inspections communes et concertées*

16. Dès 2011, le rapport produit à l'issue du projet CIBELES¹¹⁷ émettait plusieurs propositions pour améliorer la coopération entre les services européens d'inspection du travail dont « la mise en place d'équipes communes d'enquête pour la coordination des sites transfrontaliers transnationaux, pour contrôler les entreprises qui exercent leurs activités simultanément dans plusieurs pays, pour contrôler le transport ». Il proposait la mise en place d'équipes conjointes formées par les inspecteurs du pays d'envoi et du pays d'accueil pour contrôler les travailleurs détachés ainsi que pour mener des actions simultanées ou des campagnes transnationales. Le rapport suggérait d'accorder aux autorités compétentes le droit de participer à des actions transfrontalières simultanées sur une base mutuelle, d'assister à des audiences ou de mettre sur pied des équipes conjointes. Deux instruments plus récents laissent entrevoir des évolutions quant à la coopération administrative entre corps de contrôle : la directive 2014/67¹¹⁸ relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services consacrant le chapitre III à la coopération administrative et la décision du 9 mars 2016 établissant une plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré¹¹⁹ (A). Les travaux menés dans le cadre de la plate-forme ont conduit à la reconnaissance explicite par le règlement 2019/1149 de deux formes d'inspections communes : les inspections communes et les inspections concertées (B).

A. *Du renforcement de la coopération administrative à la reconnaissance des inspections communes et concertées*

17. Plusieurs considérants de la directive 2014/67 appellent les États membres à renforcer leur système d'inspection pour plus d'efficacité et pour être en capacité « de répondre, sans retards injustifiés, aux demandes d'information, prévues par la présente directive, émanant de

¹¹⁷ Project CIBELES report, « Convergence of inspectorates, building a european level enforcement system », Madrid, 2011 (projet financé sur le programme PROGRESS de la Commission européenne).

¹¹⁸ Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »), *J.O.U.E.*, L 159/11.

¹¹⁹ Décision (UE) 2016/344 du 9 mars 2016 établissant une plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré fournit un nouveau cadre d'action, *J.O.U.E.*, L 65/12.

l'État membre d'accueil ou de l'État membre d'établissement »¹²⁰. Le considérant 33 appelle les États membres à développer « une approche plus intégrée en matière d'inspections du travail », autrement dit à définir « des normes communes dans l'optique de la mise en place de méthodes, de pratiques et de normes minimales comparables à l'échelon de l'Union ». L'article 6 fournit un cadre plus complet au contenu des échanges d'information et des demandes pouvant émaner des autorités compétentes¹²¹ et fixe des délais de réponse (deux jours ouvrables en cas d'urgence et vingt-cinq jours ouvrables dans les autres cas). La Commission est désignée comme l'instance de recours « en cas de problèmes persistants dans l'échange d'informations ou de refus permanent de fournir les informations » et elle peut prendre les mesures appropriées. L'article 8 de la directive, sans aller jusqu'à fournir un cadre formel aux inspections conjointes et concertées, prévoit des mesures d'accompagnement « visant à développer, à faciliter et à encourager les échanges entre les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre la coopération administrative et l'assistance mutuelle ainsi que de veiller au respect et à l'exécution de la réglementation applicable ». La Commission pourra, « dans l'optique d'améliorer encore la coopération administrative et *d'accroître la confiance mutuelle* » financer des projets, « notamment *en faveur de l'échange de fonctionnaires* et de la formation, ainsi que d'élaborer, de favoriser et *de promouvoir des pratiques exemplaires* ».

18. Toutefois la directive continue à cantonner la coopération dans une logique bilatérale : l'incapacité des administrations de l'État d'exécution de la prestation de services à accéder directement aux informations détenues par les entreprises établies dans un autre État membre conduit à exiger de ces entreprises qu'elles fournissent, *dans la mesure permise par le droit national applicable*, aux autorités du territoire sur lequel elles sont établies « toute information nécessaire au contrôle de leurs activités », pour permettre de répondre à une demande d'assistance émanant d'un autre État¹²². La paralysie des autorités de contrôle de l'État d'accueil cantonnées à leur territoire national est compensée par les articles rappelant que les demandes d'assistance n'ont pas pour effet de les paralyser : elles restent compétentes « pour prendre

¹²⁰ Considérant 29 directive 2014/67.

¹²¹ Art. 6 directive 2014/67 : « répondre aux demandes d'information motivées émanant des autorités compétentes et à procéder à des vérifications, des inspections et des enquêtes en ce qui concerne les situations de détachement ». « Les demandes d'information contiennent des informations relatives à l'éventuel recouvrement d'une sanction et/ou amende administrative ou à la notification d'une décision infligeant une telle sanction et/ou amende telle que visée au chapitre VI », « l'envoi et la signification de documents ».

¹²² Art. 6, § 4, directive 2014/67.

des mesures conformément à la législation nationale et au droit de l'Union applicables afin d'enquêter sur les violations alléguées de la directive 96/71/CE ou de la présente directive et de les prévenir »¹²³. Adoptant une position diamétralement opposée à celle des règlements relatifs à la coordination en matière de sécurité sociale¹²⁴, l'article 7 enfonce le clou : l'assistance mutuelle ne porte pas atteinte « aux possibilités qu'a l'État membre dans lequel le détachement a lieu d'exercer une surveillance, un contrôle ou de prendre toutes les mesures de contrôle ou d'exécution nécessaires conformément à la présente directive et à la directive 96/71/CE ».

19. Enfin, dernière en date, la décision du 9 mars 2016 « établissant une plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré »¹²⁵ fournit un nouveau cadre d'action mais préserve également les compétences des États membres en matière de lutte contre le travail non déclaré, y compris de leurs responsabilités nationales ou internationales au titre, notamment, des conventions internationales de l'Organisation internationale du travail (OIT), comme la convention n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce¹²⁶. L'article 4 définissant les objectifs de la plate-forme rappelle que « l'objectif premier de la plate-forme est *d'apporter une valeur ajoutée à l'échelon de l'Union dans le but d'aider à lutter contre le problème complexe du travail non déclaré tout en respectant pleinement les compétences et les procédures nationales* » et ce d'autant plus qu'« aucun mécanisme formel n'a été instauré pour permettre la coopération transfrontalière entre les autorités concernées des États membres afin de résoudre de manière globale les problèmes posés par le travail non déclaré »¹²⁷. Le respect des compétences nationales se traduit par la participation volontaire des États membres aux actions transfrontalières organisées par la plate-forme.

20. Si l'objectif de la plate-forme est d'améliorer « la coopération entre les autorités concernées et d'autres acteurs intéressés des États membres, afin de lutter de manière plus efficace et plus effective contre le travail non déclaré sous ses diverses formes et contre le travail faussement déclaré qui y est associé, y compris le faux travail

¹²³ Art. 6, § 10, et art. 7, § 3, directive 2014/67.

¹²⁴ F. MULLER, « La révision des règles en matière de détachement : l'heure des choix en droit du travail et droit de la sécurité sociale », *Rev. trim. dr. eur.*, 2018, p. 75.

¹²⁵ Décision (UE) 2016/344 du 9 mars 2016, préc.

¹²⁶ Considérant 13 de la décision 2016/344 du 9 mars 2016.

¹²⁷ Considérant 14 de la décision 2016/344 du 9 mars 2016.

indépendant » (article 4, a)), les missions décrites à l'article 5 ne vont pas jusqu'à instaurer un cadre juridique pour des inspections communes. Ces dernières pourraient toutefois entrer dans les missions de la plate-forme définies au point c) du même article, à savoir encourager et faciliter « des approches novatrices d'une coopération transfrontalière effective et efficace » ; elles pourraient également trouver leur place à l'article 6, points f) et i), définissant les activités de la plate-forme¹²⁸. Les *programmes de travail de la plate-forme pour 2017-2018*¹²⁹ et *2019-2020*¹³⁰ indiquent ainsi que les inspections communes constituent bel et bien un outil de coopération déjà opérationnel, lesquelles sont de surcroît encouragées par la plate-forme qui contribue à les organiser.

21. Par suite de l'abrogation de la décision 2016/344 par le règlement instituant l'Autorité européenne du travail¹³¹, cette dernière est désormais en charge des activités de la plate-forme conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 4, définissant le champ des activités de l'Autorité en lien avec les actes de l'Union qui y sont listés, y compris toutes les modifications futures de ces actes : le paragraphe 5 stipule en effet : « Le champ des activités de l'Autorité s'étend aux dispositions du présent règlement ayant trait à la coopération entre les États membres afin de lutter contre le travail non déclaré »¹³². La reprise en main de la plate-forme par l'AET aura été l'occasion de reconnaître expressément les inspections communes et concertées comme le moyen de renforcer « la coopération entre les États membres en ce qui concerne le respect du droit pertinent de l'Union dans l'ensemble de l'Union, notamment en facilitant l'organisation d'inspections concertées et communes »¹³³ ; à ce

¹²⁸ Art. 6 : « Activités.

1. Dans l'accomplissement de sa mission, la plate-forme est chargée, en particulier, des activités suivantes : f) faciliter et soutenir différentes formes de coopération entre États membres en renforçant leur capacité de lutte contre les aspects transfrontaliers du travail non déclaré par la *promotion et par la facilitation d'approches novatrices*, telles que les échanges de personnel, le recours aux bases de données conformément au droit national applicable à la protection des données, et *des activités conjointes*, ainsi que par l'évaluation des expériences relatives à cette coopération entreprise par les États membres participants ;

i) mettre en place et, le cas échéant, améliorer la capacité de formation pour les autorités concernées et développer un cadre pour la tenue de formations communes ; [...] ».

¹²⁹ European Platform Undeclared Work, Work Programme 2017-2018, adopté le 10 octobre 2016, mis à jour les 19-20 octobre 2017, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&intPagelId=4878&langId=en>.

¹³⁰ European Platform Undeclared Work, Work Programme 2019-2020, adopté le 19 octobre 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&intPagelId=4878&langId=en>.

¹³¹ Règlement (UE) 2019/1149 du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) n° 883/2004, (UE) n° 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344.

¹³² L'art. 2, d), définit les objectifs de l'AET : elle « soutient la coopération entre les États membres dans la lutte contre le travail non déclaré ». Plus précisément elle « institue la plate-forme visée à l'article 12 en tant que groupe de travail permanent » (art. 16, § 2), l'art. 12 définissant les missions de la plate-forme en reprenant les objectifs et les missions de la plate-forme définis dans la décision du 9 mars 2016.

¹³³ Art. 2, b), règlement 2019/1149.

titre l'AET coordonne et soutient « des inspections concertées et communes, conformément aux articles 8 et 9 »¹³⁴.

B. Des inspections adaptées aux nécessités du contrôle des formes de mobilité transnationale de la main-d'œuvre

22. Le règlement 2019/1149 introduit deux catégories d'inspections : les inspections concertées et les inspections communes.

23. Les inspections concertées sont définies comme « des inspections réalisées simultanément dans deux ou plusieurs États membres en ce qui concerne des dossiers liés, chaque autorité nationale agissant sur son propre territoire, avec le soutien, le cas échéant, du personnel de l'Autorité »¹³⁵. Elles présentent l'avantage de respecter pleinement la compétence de chaque État, chacun agissant dans le cadre du périmètre de son territoire national. La concertation s'effectue en amont pour définir le champ du contrôle : à titre d'exemple, on peut imaginer une inspection des sociétés d'un même groupe établies dans différents États membres et soupçonnées de pratiques illégales en matière de prestations de services transfrontalières, ou une inspection dans le cadre d'une campagne commune visant à contrôler simultanément tous les véhicules de transports de marchandises lors de leur passage aux frontières intérieures des États participant à l'inspection. Dans le premier exemple, l'action concertée permet, d'une part, de dépasser le cadre national d'investigation pour s'adapter à la géographie des groupes et entreprises de dimension internationale et, d'autre part, de saisir simultanément et de croiser des informations dispersées entre entités implantées dans différents États membres. Dans le second exemple, l'inspection coordonnée permet, sur une thématique donnée, ici le transport routier de marchandises, de coordonner les autorités de contrôle sur un même secteur professionnel dans l'objectif de vérifier le respect des conditions minimales de travail des chauffeurs. Dans les deux exemples, l'impact majeur consiste à *coordonner les actions dans le temps en ciblant leur objet et en mutualisant les résultats*. Dans le second exemple, outre les objectifs de contrôle, l'action concertée poursuit également un but pédagogique : informer les entreprises d'un secteur particulièrement exposé aux fraudes que le passage des frontières ne leur permet plus de se jouer des compétences territoriales

¹³⁴ Art. 4, c), règlement 2019/1149.

¹³⁵ Art. 8, § 2, a), règlement 2019/1149.

respectives des corps de contrôle et que ces derniers sont en capacité de s'organiser à l'échelle de plusieurs États, voire de l'ensemble de l'UE si on reste très optimiste !

24. Le règlement définit un second type d'inspection : *les inspections communes définies comme* « des inspections réalisées dans un État membre, avec la participation des autorités nationales d'un autre ou de plusieurs autres États membres et avec le soutien, le cas échéant, du personnel de l'Autorité »¹³⁶. Ce type d'inspections est celui le plus pratiqué dans le cadre des accords de coopération administrative : il intervient généralement après un signalement faisant état d'infractions et permet la présence simultanée des autorités de contrôle de différents États membres sur un territoire donné (visite d'une entreprise ou d'un chantier de construction). Se pose alors la question du statut des agents invités sur le territoire de l'État sur lequel se déroule l'inspection ainsi que de leurs prérogatives. Ce type d'inspections permet de comprendre l'organisation de l'administration hôte, les outils de contrôle dont elles disposent, les documents et justificatifs valides exigibles. Il peut aller bien au-delà si les bases juridiques offrent une capacité d'action à l'ensemble des membres participants et si elles permettent l'usage des données collectées pendant l'inspection commune.

25. Il aura fallu plus de vingt ans pour reconnaître l'insuffisance des outils fondés sur une logique bilatérale qui, préservant la souveraineté des États, n'ont pas permis de s'adapter aux nécessités de la répression des fraudes transfrontalières complexes. On se consolera en soulignant que la coopération policière rencontre les mêmes difficultés : « Les États membres restent ainsi largement maîtres de la question au sein de l'UE et vont recourir à des accords bilatéraux (dans et hors UE), soit pour approfondir la coopération, soit pour la contrôler ou la restreindre. C'est ici la question de l'équilibre entre la nécessité de la répression (à la base de la volonté de coopérer) et le respect du principe de souveraineté (la préoccupation très largement première des États) »¹³⁷. En matière de coopération administrative, il reste à mesurer l'apport réel de ces nouvelles inspections au vu de leur mode de fonctionnement et du rôle de l'AET.

¹³⁶ Art. 8, § 2, b), règlement 2019/1149.

¹³⁷ R. PROUVÉZE, « La coopération policière des États membres de l'UE : quelle place pour les accords bilatéraux ? », *Revue de l'UE*, 2016, p. 268.

III. – *L'AET moteur ou assistante des inspections communes et concertées ?*

26. Le cadre d'adoption du règlement fait référence à l'article 46 du TFUE relatif à la libre circulation des travailleurs et à l'article 48 relatif à l'instauration dans le domaine de la sécurité sociale des mesures pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs. Le considérant 5 réaffirme la nécessaire protection des droits des travailleurs mobiles et la nécessité de favoriser une concurrence loyale entre les entreprises : à cette fin « il est essentiel d'améliorer le respect transfrontalier du droit de l'Union dans le domaine de la mobilité de la main-d'œuvre et de lutter contre les abus ». Les missions de l'Autorité se positionnent à l'intérieur de ce cadre qui s'étend « à la coopération entre les États membres dans la lutte contre le travail non déclaré et d'autres situations mettant en péril le bon fonctionnement du marché intérieur, telles que les sociétés "boîte aux lettres" et le faux travail indépendant, sans préjudice de la compétence des États membres de décider de mesures nationales »¹³⁸. Les inspections communes et concertées introduites par le règlement constituent une nouvelle modalité de renforcement de cette coopération. Celle-ci vise à répondre aux enjeux liés aux formes de mobilité de la main-d'œuvre qu'impliquent la liberté d'établissement et la liberté de prestations de services. Toutefois la pleine efficacité de ces inspections supposerait que l'AET puisse disposer de pouvoirs propres transcendant les compétences respectives des États membres. Or les prérogatives des autorités nationales sont omniprésentes (A) et l'Autorité apparaît plus comme une agence de moyens au service des inspections communes et concertées que comme une véritable autorité dotée de prérogatives (B).

A. *L'omniprésence du respect des compétences des autorités nationales*

27. Le considérant 18 du règlement sur l'AET positionne d'emblée l'Autorité dans une fonction d'assistance aux États membres : « l'Autorité devrait aider les autorités nationales à mener des inspections concertées et communes, notamment en facilitant la mise en œuvre d'inspections conformément à l'article 10 de la directive 2014/67/UE ». Le plein respect de la souveraineté nationale est garanti à tous les niveaux : le déclenchement des inspections devrait « se dérouler à la demande d'États membres ou avec leur accord sur proposition de l'Autorité »,

¹³⁸ Considérant 8 du règlement 2019/1149.

l'organisation des inspections doit « s'inscrire dans le cadre juridique du droit national ou de la pratique nationale des États membres dans lesquels elles se déroulent », la gestion du suivi et des résultats des inspections sera assurée par les États membres « conformément au droit national ou à la pratique nationale ». Au lieu d'envisager les inspections communes et concertées comme un moyen de renforcer la capacité d'action des corps de contrôle en leur permettant de dépasser le confinement de leurs prérogatives à leur territoire national respectif, les inspections sont présentées comme ne devant « ni remplacer ni affaiblir les compétences nationales » et préserver la « pleine autorité » des autorités nationales¹³⁹.

28. De telles inspections peuvent être demandées par un ou plusieurs États membres ou proposées par l'Autorité. Les organisations professionnelles nationales peuvent « porter des affaires à l'attention de l'Autorité » mais n'ont pas le pouvoir de les demander. Le règlement n'impose pas la participation des États membres à de telles inspections, affirmant uniquement que « conformément au principe de coopération loyale, *les États membres s'efforcent de participer à des inspections concertées ou communes* »¹⁴⁰. À défaut d'accord préalable d'un État participant, l'inspection ne pourra donc se dérouler qu'avec la seule participation des États volontaires, ce qui risque de priver l'inspection d'une grande partie de son utilité, notamment si l'entreprise visée a son siège dans l'État requis mais non volontaire. Celui-ci sera toutefois tenu de préserver la confidentialité des informations concernant l'inspection sollicitée et devra, sans retard injustifié (aucun délai de réponse n'est imposé) et par écrit, fournir à l'Autorité et aux autres États membres les « raisons de sa décision et, éventuellement, des mesures qu'il entend prendre pour résoudre le dossier, ainsi que, une fois qu'il les connaît, des résultats de ces mesures »¹⁴¹. On notera que *le règlement n'encadre pas le droit de refus des États membres* par une liste limitative des causes pouvant le justifier. Dans cette situation, l'AET n'a aucune autorité et elle n'a pour seule solution que de « proposer que l'État membre qui n'a pas participé à une inspection concertée ou commune mène sa propre inspection à titre volontaire ». Ce choix fragilise incontestablement l'ensemble du dispositif des inspections communes et concertées, même si certains considèrent qu'il est justifié au nom de la souveraineté

¹³⁹ Considérant 9 du règlement 2019/1149.

¹⁴⁰ Art. 8, § 3, règlement 2019/1149.

¹⁴¹ Art. 8, § 4, règlement 2019/1149.

des États membres et de leur droit de gérer leurs inspections comme elles l'entendent.

*B. La mise en œuvre des inspections communes et concertées :
l'AET cantonnée à un appui logistique*

29. La contribution de l'AET à la mise en œuvre des inspections prend différentes formes.

30. Rappelons avant tout que l'AET peut prendre l'initiative de proposer aux États membres de procéder à une telle inspection mais que ces derniers restent libres de refuser d'y participer. Cette initiative peut faire suite à une démarche des organisations de partenaires sociaux au niveau national qui peuvent lui soumettre des affaires. Il est d'ailleurs curieux que cette démarche soit réservée aux organisations professionnelles nationales alors que les fédérations européennes patronales ou syndicales sont de ce point de vue plus à même de détecter des irrégularités ayant une dimension transfrontalière et de les porter à la connaissance de l'AET.

31. Les inspections se dérouleront dans le cadre d'un accord conclu entre l'AET et les États membres, à charge pour l'Autorité d'élaborer « un modèle d'accord conformément au droit de l'Union ainsi qu'au droit national ou à la pratique nationale »¹⁴². L'accord devrait donc, en cas d'inspections concertées se déroulant simultanément sur le territoire de plusieurs États membres, se référer aux modalités de contrôle propres à chaque État ou, en cas d'inspections communes, se référer aux modalités de contrôle applicables dans l'État d'exécution de l'inspection.

32. Cet accord doit définir « les termes et conditions de réalisation d'une telle inspection, y compris le champ d'application et l'objectif de l'inspection » ; il s'agira ici de définir les autorités participantes ainsi que l'objet de l'inspection : une entreprise, un chantier impliquant l'intervention de plusieurs entreprises, un secteur professionnel, la recherche d'une infraction particulière dans un secteur donné, le ou les lieux de réalisation des inspections, *etc.* Du point de vue opérationnel, l'accord devrait prévoir la ou les dates des inspections, le règlement précisant qu'il « peut contenir des dispositions permettant de procéder à bref délai aux inspections concertées ou communes, une fois celles-ci convenues et planifiées ».

¹⁴² Art. 9, § 1^{er}, règlement 2019/1149.

33. La participation de l'AET à l'inspection n'est pas de droit et requiert « *l'accord préalable de l'État membre sur le territoire duquel il apportera son aide à l'inspection, conformément au droit ou à la pratique de l'État membre* » ; elle semble résulter de l'accord conclu entre l'AET et les États membres qui prévoit « *le cas échéant, toute modalité relative à la participation du personnel de l'Autorité* ». Sa participation n'est donc pas systématique, ce qui est confirmé par le paragraphe 8 de l'article 9 précisant que l'Autorité rédige un rapport annuel « *sur les inspections pour lesquelles l'Autorité a fourni son appui* », ce rapport étant inclus dans son rapport annuel d'activité.

34. L'AET ne dispose pas de pouvoir propre dans le cadre de cette inspection ; elle ne peut émettre aucune ligne directrice contraignante pour les inspections concertées ou communes. *Son personnel* « peut assister aux inspections en qualité d'observateur »¹⁴³ ce qui la prive de toute initiative. Son rôle est de fournir un « appui conceptuel, logistique et technique ainsi que, le cas échéant, une analyse juridique, si les États membres concernés en font la demande, y compris des services de traduction et d'interprétation, aux États membres qui procèdent à des inspections concertées ou communes »¹⁴⁴. L'AET se présente donc comme une agence de moyens, certes fort utile pour la prise en charge financière des frais d'interprétariat et de la logistique liés à ces inspections mais dépourvue de compétences de fond quant au déroulement de l'inspection elle-même.

35. L'AET est toutefois destinataire, au plus tard six mois après la fin de l'inspection, du compte rendu de l'inspection concertée ou commune qui semble être à la charge de chaque État participant puisque le paragraphe 6 ne distingue pas les deux types d'inspection¹⁴⁵. Dans le cadre de l'inspection commune, il était envisageable d'attribuer l'obligation d'en rendre compte aux autorités nationales de l'État de réalisation de l'inspection, situation qui est moins envisageable dans le cadre des inspections concertées réalisées dans plusieurs États membres. Le rôle de l'Autorité se limite à transmettre au conseil d'administration de l'AET des informations sur les inspections concertées et communes qu'elle a coordonnées, ainsi que les informations fournies par les États membres.

¹⁴³ Art. 9, § 5, règlement 2019/1149.

¹⁴⁴ Art. 9, § 4, règlement 2019/1149.

¹⁴⁵ Art. 9, § 6, règlement 2019/1149 : « L'autorité d'un État membre qui procède à une inspection concertée ou commune rend compte à l'Autorité des résultats de l'inspection dans cet État membre et de la conduite opérationnelle globale de l'inspection concertée ou commune au plus tard six mois après la fin de l'inspection ».

Curieusement *elle n'est pas tenue de rendre compte des refus opposés par les États membres ni du suivi qu'elle assure dans un tel cas* dans le cadre du paragraphe 4 de l'article 8, le paragraphe 8 de l'article 9 ne visant que les paragraphes 2 et 3 de l'article 8¹⁴⁶. Le texte final s'écarte sur ce point du rapport Lenaers qui préconisait que les rapports de l'AET soient « rendus publics et contiennent les informations relatives aux cas dans lesquels l'autorité d'un État membre n'a pas participé ou n'a pas procédé à l'inspection concertée ou commune »¹⁴⁷. Le conseil d'administration, de même que les partenaires sociaux européens membres du groupe des parties prenantes destinataire de ce rapport seront donc privés d'une information essentielle. La publicité donnée aux cas de refus de participer aux inspections communes et concertées aurait pourtant permis de peser sur les États membres et de les amener à infléchir leurs positions.

36. Les partisans d'une Autorité européenne du travail dotée de véritables pouvoirs d'intervention en cas de fraudes à l'échelle européenne pouvaient espérer mieux au vu de l'ampleur des fraudes relevée dans le considérant 8 du règlement. Dans un autre monde on aurait pu imaginer que l'AET, informée d'une violation du droit de l'Union dans les domaines couverts par le règlement, puisse agir et ouvrir sa propre enquête selon une procédure à définir¹⁴⁸. Le règlement adopté ne retient rien de tel. Le paragraphe 9 de l'article 9 confine l'AET dans un rôle de signalement : « Si l'Autorité, dans le cadre d'inspections concertées ou communes, ou dans le cadre d'une de ses activités, a connaissance de soupçons d'irrégularités dans l'application du droit de l'Union, elle peut communiquer ces soupçons d'irrégularités, le cas échéant, à l'État membre concerné et à la Commission ».

37. L'Autorité n'a finalement que des pouvoirs restreints : celui de proposer une inspection qu'elle n'a pas le pouvoir d'imposer, celui de proposer un cadre formalisant l'accord, celui de participer aux inspections en qualité d'observateur si les États membres y consentent. Elle ne dispose en réalité d'aucune autorité. Pour comprendre et mesurer sa

¹⁴⁶ Le § 8 de l'art. 9 ne vise que les §§ 2 et 3 de l'art. 8 : « Des informations sur les inspections concertées et communes coordonnées par l'Autorité, ainsi que les informations fournies par les États membres et par l'Autorité visées à l'article 8, paragraphes 2 et 3, sont incluses dans les rapports qui doivent être soumis au conseil d'administration deux fois par an. Ces rapports sont également transmis au groupe des parties prenantes, les informations sensibles étant dûment expurgées. Un rapport annuel sur les inspections pour lesquelles l'Autorité a fourni son appui est inclus dans le rapport annuel d'activité de l'Autorité ».

¹⁴⁷ Amendement 52 modifiant le § 6 de l'art. 10, rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail du 26 novembre 2018.

¹⁴⁸ On lira avec intérêt la proposition d'amendement n° 652 de la députée Maria Arena au projet de rapport Lenaers sur l'Autorité européenne du travail, 19 juillet 2018 (PE623.718v01-00).

faible capacité d'action il peut être opportun de se tourner vers deux autres agences instituées dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : *Eurojust*, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale et *Europol*, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs.

38. La comparaison est hardie dans la mesure où ces deux agences trouvent leur assise dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE mais elle se justifie d'autant plus que l'AET « *peut conclure des accords de coopération avec des agences de l'Union, telles que Cedefop, Eurofound, l'EU-OSHA, l'ETF, Europol et Eurojust* » pour éviter, *dans toutes ses activités, les chevauchements et favoriser « les synergies et la complémentarité, avec d'autres agences décentralisées et organismes spécialisés de l'Union »*¹⁴⁹.

39. Les missions d'Eurojust sont inscrites dans le chapitre relatif à la coopération judiciaire en matière pénale du TFUE, plus précisément à son article 85, paragraphe 1^{er}. Il s'agit d'« appuyer et renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol [...] ». Ses compétences viennent d'être précisées et modifiées par le règlement (UE) 2018/1727 du 14 novembre 2018¹⁵⁰. En matière de coopération policière, l'article 88 du TFUE, définissant les missions d'Europol, est formulé dans des termes similaires : « appuyer et renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci ». Les deux agences ont une compétence limitée aux formes graves de criminalité énumérées à l'annexe I de leurs règlements respectifs¹⁵¹, à l'exception pour Eurojust des compétences dévolues au Parquet

¹⁴⁹ Art. 14 règlement instituant l'AET, préc.

¹⁵⁰ Règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil.

¹⁵¹ Art. 3 règlement 2018/1727, relatif à Eurojust, préc. et art. 3 règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI.

européen (infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union)¹⁵². Parmi celles-ci, seules trois pourraient recouvrir les infractions pénales identifiées dans le champ du droit social : les filières d'immigration, la traite d'êtres humains et la falsification de documents administratifs et le trafic de faux. Leurs compétences sont étendues aux infractions connexes aux infractions pénales précitées c'est-à-dire celles « commises pour se procurer les moyens de perpétrer les formes graves de criminalité énumérées », pour en faciliter l'exécution ou assurer l'impunité de ceux qui les commettent¹⁵³. Eurojust peut dépasser ce cadre à la demande d'une autorité compétente d'un État membre et lui apporter son assistance¹⁵⁴.

40. *Ces deux agences sont habilitées à solliciter la mise en place d'une équipe commune d'enquête.* La décision de mettre en place une équipe commune d'enquête est régie par la décision-cadre du 13 juin 2012¹⁵⁵ : elle se justifie notamment lorsque « dans le cadre d'une procédure d'enquête menée par un État membre pour détecter des infractions, il y a lieu d'effectuer des enquêtes difficiles et impliquant la mobilisation d'importants moyens, qui concernent aussi d'autres États membres » ou lorsque « plusieurs États membres effectuent des enquêtes concernant des infractions qui, en raison des faits qui sont à l'origine de celles-ci, exigent une action coordonnée et concertée dans les États membres en question »¹⁵⁶. Des justifications qui s'appliqueraient parfaitement aux inspections concertées et communes prévues par le règlement sur l'AET. Les deux agences viennent en appui de l'action menée par les autorités nationales ; si les prérogatives d'Eurojust sont limitées, le refus de coopérer des États sollicités est toutefois encadré.

41. Eurojust « peut demander, de manière motivée, aux autorités compétentes des États membres concernés [...] de mettre en place une équipe commune d'enquête conformément aux instruments de coopération pertinents »¹⁵⁷ mais les autorités nationales sont en droit de s'y opposer. *Ce droit de refus est toutefois encadré* : « Les autorités compétentes des États membres concernés répondent sans retard injustifié aux demandes d'Eurojust » ; elles peuvent « refuser de satisfaire à ces demandes ou de suivre l'avis écrit si cela risque de porter atteinte à

¹⁵² Art. 2, § 3, règlement 2018/1727.

¹⁵³ Art. 3, § 4, règlement 2018/1727 et art. 3, § 2, règlement (UE) 2016/794.

¹⁵⁴ Art. 3, § 3, règlement 2018/1727.

¹⁵⁵ Art. 1^{er}, § 1^{er}, dernier alinéa, décision-cadre.

¹⁵⁶ Art. 1^{er}, § 1^{er}, décision-cadre du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, préc.

¹⁵⁷ Art. 4, § 2, règlement 2018/1727.

des intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité ou de compromettre le succès d'une enquête en cours ou la sécurité d'une personne physique »¹⁵⁸.

42. Europol, outre ses missions en matière de collecte, de stockage, de traitement, d'analyse et d'échange des informations, est chargée de « coordonner, organiser et réaliser des enquêtes et des actions opérationnelles pour soutenir et renforcer les actions des autorités compétentes des États membres, qui sont menées : i) conjointement avec les autorités compétentes des États membres ; ou ii) dans le cadre d'équipes communes d'enquête, conformément à l'article 5 et, s'il y a lieu, en liaison avec Eurojust »¹⁵⁹. En dépit de son assise juridique forte, Europol ne dispose guère de plus de prérogatives que l'AET pour s'imposer comme moteur de l'équipe commune d'enquête. Europol peut proposer la constitution d'une équipe d'enquête commune lorsqu'elle « a des motifs de croire que la constitution d'une équipe commune d'enquête apporterait une valeur ajoutée à une enquête ». Son personnel « *peut participer aux activités des équipes communes d'enquête* lorsqu'elles portent sur les formes de criminalité relevant » de ses objectifs mais reste tributaire de l'accord conclu. Son attractivité est toutefois plus forte que celle de l'AET puisque le personnel d'Europol est habilité à « fournir à tous les membres de l'équipe les informations nécessaires traitées par Europol aux fins énoncées à l'article 18, paragraphe 2 »¹⁶⁰. Le personnel d'Europol « peut, dans les limites du droit des États membres dans lesquels une équipe commune d'enquête opère, prêter son concours à toutes les activités et à tous les échanges d'informations ayant lieu avec tout membre de cette équipe commune d'enquête ». Enfin Europol, tout comme l'AET, peut « soutenir les activités d'échange d'informations, les opérations et les enquêtes transfrontalières menées par les États membres, ainsi que les équipes communes d'enquête, notamment en fournissant un appui opérationnel, technique et financier »¹⁶¹.

¹⁵⁸ Art. 4, § 6, règlement 2018/1727.

¹⁵⁹ Art. 4, § 1^{er}, c), règlement 2016/794 relatif à Europol.

¹⁶⁰ L'art. 18 du règlement 2016/794 fournit notamment la liste des finalités autorisant Europol à traiter les informations, y compris des données à caractère personnel : « a) recoupements visant à établir des liens ou d'autres rapports pertinents entre des informations relatives : i) aux personnes qui sont soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale ou d'avoir participé à une infraction pénale relevant de la compétence d'Europol, ou qui ont été condamnées pour une telle infraction ; ii) aux personnes pour lesquelles il existe des indices concrets ou de bonnes raisons de croire qu'elles commettront des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol ; b) analyses de nature stratégique ou thématique ; c) analyses opérationnelles ; d) facilitation de l'échange d'informations entre les États membres, Europol, d'autres organes de l'Union, des pays tiers et des organisations internationales ».

¹⁶¹ Art. 4, § 1^{er}, h), règlement 2016/794 relatif à Europol.

43. Tout comme dans le cadre des inspections communes et concertées, c'est un accord conclu entre les autorités compétentes des États membres qui crée l'« équipe commune d'enquête, avec un objectif précis et pour une durée limitée pour effectuer des enquêtes pénales dans un ou plusieurs des États membres qui créent l'équipe. La composition de l'équipe est arrêtée dans l'accord »¹⁶².

44. Ces comparaisons permettent de prendre la mesure « du dogme de la souveraineté » et du « principe de territorialité » qui « pèsent lourd en droit pénal international classique »¹⁶³. En dépit du fait que l'espace de liberté, de sécurité et de justice relève à présent de la compétence partagée de l'UE et des États membres¹⁶⁴, la définition des compétences des agences Eurojust et Europol continuent à faire la part belle à la compétence des États membres. Malgré leur assise juridique dans le droit primaire, ces agences restent des outils de partage d'information et de soutien à la coopération qui reste largement interétatique et respectueuse de la souveraineté des États membres. Composer avec ces contraintes peut cependant être également un atout ; comme l'indique un membre national d'Eurojust : « c'est parce que nous n'avons aucun pouvoir judiciaire propre que tout le monde fait appel à nous. On ne prend aucun risque à nous saisir, *cette agence ne sera jamais un concurrent pour les autorités nationales, elle restera toujours ce qu'elle est aujourd'hui : un instrument à leur disposition* »¹⁶⁵. Il n'est donc pas surprenant que l'AET, en dépit de sa dénomination qui pourrait prêter à confusion, soit confinée dans des fonctions de soutien à la coopération renforcée. La faiblesse de ses prérogatives pourrait toutefois être compensée par celles conférées aux membres participants à l'inspection commune ou concertée.

IV. – *Quelle plus-value des inspections communes et concertées ?*

45. Les inspections communes et concertées visent à dépasser le cadre national des investigations menées par les corps de contrôle chargés d'« assurer la protection des personnes exerçant leur droit à la libre circulation et de lutter contre les irrégularités ayant une dimension

¹⁶² Art. 1^{er}, § 1^{er}, décision-cadre.

¹⁶³ G. TAUPIAC-NOUVEL, « L'espace pénal européen : heurts et malheurs d'une identité singulière », *Revue de l'UE*, 2018, p. 206.

¹⁶⁴ Art. 4, pt j), TFUE.

¹⁶⁵ F. BAAB, « Lectures comparées. Le parquet européen et l'agence Eurojust : je t'aime, moi non plus ! », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, 2018, n° 3, p. 647.

transfrontalière en relation avec le droit de l'Union »¹⁶⁶. Les inspections traduisent une forme de coopération renforcée entre les États membres ; elles pourraient permettre de saisir et constater l'ensemble des irrégularités liées à une opération transnationale si toutefois elles incluent les autorités de contrôle compétentes au plan national y compris les partenaires sociaux lorsque ces derniers sont compétents pour assurer les missions de contrôle au plan national (A). Les inspections communes permettraient un vrai bond qualitatif par rapport à une laborieuse coopération bilatérale qui, même si elle bénéficie du système d'information du marché intérieur (IMI), nécessite du temps¹⁶⁷. *Pour être pleinement efficaces et assurer leurs missions, les inspections communes supposent de reconnaître aux membres participants des droits d'action allant au-delà de ceux conférés aux simples observateurs.* La comparaison avec les équipes communes d'enquête prévues par la décision-cadre du 13 juin 2012¹⁶⁸ et dans lesquelles les agences Eurojust et Europol peuvent être impliquées permet toutefois de comprendre les limitations apportées aux prérogatives des membres des inspections communes et concertées (B).

46. Enfin se pose la question de l'usage des constats réalisés dans le cadre de telles inspections. Les éléments de preuve collectés seront-ils déclarés admissibles par les juridictions nationales alors qu'ils ont été recueillis dans un autre État membre ou conformément au droit d'un autre État membre (C) ?

A. *Les autorités participantes aux inspections communes et concernées*

47. Signalons d'emblée que le règlement ne vise pas expressément les corps de contrôle chargés de l'application du droit du travail ou du droit social mais les « autorités nationales » des États membres. À ces derniers de définir quelles seront précisément ces autorités au vu des objectifs assignés à l'inspection : ceux-ci pourront être très diversifiés puisque les inspections peuvent être menées dans tous les domaines relevant de la compétence de l'AET (article 8, paragraphe 1er), soit conformément à l'article 1^{er}, paragraphes 4 et 5, du règlement : les questions relatives au détachement des travailleurs, à l'application des règles

¹⁶⁶ Considérant 18 du règlement 2019/1149.

¹⁶⁷ Si l'inspecteur ne dispose pas d'accès direct à IMI, il lui faudra transmettre sa demande au bureau de liaison national pour être autorisé à émettre la question, attendre le temps de la transmission de sa demande et de la réponse de l'administration requise, puis le temps du dialogue si la question est mal posée ou mal comprise ou la réponse incomplète voire absente.

¹⁶⁸ Art. 1^{er}, § 1^{er}, dernier alinéa, décision-cadre.

de coordination des régimes de sécurité sociale, à la libre circulation des travailleurs et aux droits conférés à ces derniers dans ce cadre, aux dispositions sociales applicables dans le secteur des transports routiers et la lutte contre le travail non déclaré. Une telle inspection pourrait donc impliquer les services de l'inspection du travail, les services en charge du contrôle du versement des cotisations et des prestations de sécurité sociale, les services de police et des douanes, les autorités compétentes en matière de contrôle des migrations, les services de l'emploi, les autorités chargées de la mise en œuvre de la politique commune des transports, le ministère public et toute institution nationale en charge du contrôle des dispositions susvisées désignées par la législation de l'État participant à l'inspection. Il semblerait toutefois, au vu de l'article 9, paragraphe 3, du règlement, que seules les personnes ayant un statut *de fonctionnaire* soient habilitées à y participer. En effet cette conclusion peut être tirée de la lecture des articles 8 et 9 qui font référence aux seules « autorités nationales » qui ne sont certes pas définies par le règlement mais lorsque l'article 9, paragraphe 3, aborde la question du statut des autorités présentes sur le territoire de l'État membre où l'inspection est effectuée, il fait exclusivement référence aux fonctionnaires¹⁶⁹.

48. Par ailleurs les organisations professionnelles nationales ne sont habilitées qu'à porter une affaire devant l'AET¹⁷⁰ tandis que le considérant 19 du règlement, tout en reconnaissant que dans certains États membres elles sont chargées de l'inspection à l'échelle nationale, stipule que « les inspections concertées et communes *devraient avoir lieu après l'accord des organisations de partenaires sociaux concernées et en coopération avec elles* ». Cette disposition ne trouve toutefois aucune traduction dans les articles du règlement. On peut s'interroger sur ce silence puisque l'article 1^{er} définissant l'objet et le champ d'application de l'AET stipule au paragraphe 6 : « Le présent règlement *respecte les compétences des États membres en ce qui concerne l'application et le respect des actes de l'Union énumérés au paragraphe 4. Il n'affecte pas les droits*

¹⁶⁹ Art. 9, § 3, règlement : « Les inspections concertées et communes ont lieu d'une manière efficace sur le plan opérationnel. À cette fin, les États membres assignent, dans l'accord d'inspection, *aux fonctionnaires* d'un autre État membre participant aux inspections un rôle et un statut appropriés, conformément au droit ou à la pratique de l'État membre où l'inspection est effectuée ».

¹⁷⁰ Art. 8 : « Coordination et soutien aux inspections concertées et communes.

1. À la demande d'un ou de plusieurs États membres, l'Autorité coordonne et soutient des inspections concertées ou communes dans les domaines relevant de sa compétence. L'Autorité peut également, de sa propre initiative, proposer aux autorités des États membres concernés qu'elles réalisent une inspection concertée ou commune. Les inspections concertées et communes sont soumises à l'accord des États membres concernés. Les organisations de partenaires sociaux au niveau national peuvent porter des affaires à l'attention de l'Autorité ».

et obligations des particuliers ou des employeurs accordés par le droit de l'Union ou le droit national ou la pratique nationale, *ni les droits et obligations des autorités nationales qui en découlent, ni l'autonomie des partenaires sociaux* reconnue par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. ». Par conséquent, si le contrôle du respect des conditions de travail et d'emploi des travailleurs mobiles et notamment des travailleurs détachés est confié par la législation nationale aux organisations professionnelles, le respect des compétences nationales pour l'application du droit de l'UE supposerait de les impliquer dans les inspections communes et concertées. D'ailleurs la directive 2014/67 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs, lorsqu'elle traite de la question des contrôles et de la nécessité de « réaliser [des] inspections de façon efficace » précise dans son considérant 30 : « Les inspections du travail, *les partenaires sociaux* et les autres organes de contrôle *jouent un rôle déterminant à cet égard et il convient qu'ils le conservent* » et reconnaît expressément leur compétence à l'article 10 relatif aux inspections : « *Dans les États membres où, conformément au droit et/ou aux pratiques nationales, la définition des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés visées à l'article 3 de la directive 96/71/CE, notamment le taux de salaire minimal et le temps de travail, relève de la responsabilité des partenaires sociaux, ceux-ci peuvent également contrôler, au niveau approprié et suivant les conditions établies par les États membres, l'application des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés pertinentes*, sous réserve qu'un niveau de protection adéquat, équivalent à celui résultant de la directive 96/71/CE et de la présente directive, soit garanti »¹⁷¹.

49. La pratique indiquera si les accords de mise en œuvre des inspections profiteront des zones d'ombre du règlement qui reste relativement flou sur les définitions contrairement au règlement relatif à Europol qui définit avec précision « les autorités compétentes »¹⁷² impliquées dans la coopération policière entre les autorités répressives au sein de

¹⁷¹ Art. 10, § 4, directive 2014/67 du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »).

¹⁷² Règlement 2016/794 du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI. Art. 2, Définitions, a), « Autorités compétentes des États membres », l'ensemble des autorités de police et autres services répressifs existant dans les États membres qui sont compétents, en vertu du droit national, en matière de prévention et de lutte contre les infractions pénales. Les autorités compétentes comprennent également d'autres autorités publiques existant dans les États membres qui sont compétentes, en vertu du droit national, en matière de prévention et de lutte contre les infractions pénales relevant de la compétence d'Europol.

l'Union. Mais ces mêmes zones d'ombre pourraient également être mises à profit par les États ne reconnaissant pas d'autres formes de contrôle que celles menées sous l'égide de leur administration publique.

B. Quelles prérogatives des membres participant aux inspections communes ?

50. Une des plus-values des inspections communes et concertées par rapport aux règles inscrites dans les accords de coopération administrative consisterait à garantir aux membres participants des prérogatives au moins identiques à celles conférées aux autorités du lieu de réalisation de l'inspection. De cette sorte, serait dépassé le cadre juridique qui veut que les pouvoirs d'une autorité administrative ne s'exercent que sur un territoire donné, en l'occurrence le territoire national ou une circonscription administrative de ce dernier. L'idée serait ainsi de rassembler des éléments de preuve relatifs à une infraction commise dans un cadre transfrontalier et de transgresser le cadre national des compétences respectives des autorités de contrôle. Ce dernier est en effet largement obsolète au vu de l'organisation des groupes et entreprises de dimension internationale et de leur capacité à tirer « indûment ou frauduleusement parti de la libre prestation de services consacrée par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et/ou de l'application de la directive 96/71/CE »¹⁷³.

51. Dans cette optique, le règlement aurait pu opter pour une définition de prérogatives minimales : accès à tout document détenu par une autorité publique, une personne physique ou une personne morale (procès-verbaux, certificat A1, certificat d'immatriculation de l'entreprise, contrat de travail, déclaration de détachement, contrat de sous-traitance, etc.) ; droit d'effectuer les inspections sur place (accès à tous les locaux, chantiers ou moyens de transport) ou de demander à d'autres autorités publiques de le faire ; droit de saisir toute information, toute donnée ou tout document dans la mesure nécessaire à l'inspection ; droit d'auditionner toute personne sur des faits, des informations, des données ou des documents en rapport avec l'objet de l'inspection et le droit d'enregistrer ses réponses¹⁷⁴.

¹⁷³ Considérant 7 de la directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »).

¹⁷⁴ Plusieurs amendements au projet de rapport Lenaers allaient dans ce sens : voy. les amendements 653 et 654 définissant les pouvoirs d'enquête minimaux.

52. Cette option n'a pas été retenue. Au contraire, les modalités applicables aux inspections concertées et communes ont été choisies afin de préserver la souveraineté de l'État hôte : « Les inspections concertées et communes sont effectuées *dans le respect du droit ou de la pratique des États membres* dans lesquels elles ont lieu. *Le suivi de telles inspections est effectué conformément au droit ou à la pratique des États membres concernés* »¹⁷⁵. Si la règle peut sembler logique en l'absence d'harmonisation des législations sociales en matière d'infractions et de sanctions, chaque État étant libre des modalités de transposition des directives, notamment celles en matière de détachement, elle ferme la porte à l'idée d'une inspection commune permettant aux différents participants de collecter des données utiles dans le cadre d'une infraction transnationale impliquant leur propre territoire. L'article 9 du règlement prévoit la mise en œuvre d'un accord définissant « le champ d'application et l'objectif de l'inspection », sur la base d'un modèle élaboré par l'Autorité conforme « au droit de l'Union ainsi qu'au droit national ou à la pratique nationale ». Le règlement ne tranche pas la question du statut des autorités présentes dans l'État hôte de l'inspection ; *il renvoie aux États membres le soin de fixer dans l'accord d'inspection, le rôle et le statut appropriés aux fonctionnaires d'un autre État membre participant aux inspections*. Cette disposition risque de neutraliser totalement les pouvoirs des fonctionnaires présents pour en faire de simples observateurs, notamment si la législation applicable dans l'État de réalisation du contrôle commun ne prévoit pas de disposition à cet égard. Si l'institution d'inspections communes et concertées constitue une avancée certaine notamment par rapport aux accords bilatéraux qui ne reconnaissent pas ces modalités de coopération ou limitent par nature cette inspection à deux États membres, l'absence de reconnaissance de compétences propres aux agents des autorités nationales des États membres participant à cette inspection les rendra tributaires des règles de l'État hôte.

53. Pour mesurer la limitation des prérogatives des membres participant aux inspections communes, il est utile de procéder à une comparaison avec les pouvoirs accordés aux membres des équipes communes d'enquête mises en place par la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002¹⁷⁶. La souveraineté nationale de l'État d'accueil de l'équipe est certes pareillement préservée. D'une part, il est prévu que « l'équipe

¹⁷⁵ Art. 9, § 2, règlement 2019/1149.

¹⁷⁶ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, *J.O.U.E.*, L 162, 20 juin 2002, pp. 0001-0003.

mène ses opérations conformément au droit de l'État membre sur le territoire duquel elle intervient »¹⁷⁷. D'autre part, des prérogatives particulières sont accordées au responsable de l'équipe qui « est un représentant de l'autorité compétente – participant aux enquêtes pénales – de l'État membre sur le territoire duquel l'équipe intervient »¹⁷⁸ et sous la responsabilité duquel « les membres de l'équipe exécutent leurs tâches ». Néanmoins, les pouvoirs accordés aux membres de l'équipe provenant d'États membres autres que celui sur le territoire duquel l'équipe intervient (appelés membres détachés) sont définis avec précision et ouvrent des portes qui n'existent pas expressément dans le cadre des inspections communes et concertées. Ces membres sont habilités à être présents sauf décision contraire du responsable de l'équipe et ce dernier peut leur confier « la tâche de prendre certaines mesures d'enquête, moyennant le consentement des autorités compétentes de l'État membre d'intervention et de l'État membre qui a procédé au détachement »¹⁷⁹. Ils peuvent également solliciter des mesures d'enquête auprès de leurs autorités nationales, mesures qui doivent être traitées selon les mêmes conditions que celles qui s'appliqueraient si elles étaient demandées dans le cadre d'une enquête nationale¹⁸⁰. Ils peuvent, enfin, conformément à leur droit national et dans les limites de leurs compétences, fournir à l'équipe des informations qui sont disponibles dans l'État membre de détachement aux fins des enquêtes pénales menées par l'équipe¹⁸¹.

54. La décision-cadre relative aux modalités de fonctionnement de l'équipe commune d'enquête donne des indications beaucoup plus précises sur les droits et les obligations des membres participants même s'ils restent sous la surveillance étroite du responsable de l'équipe. Ce dernier est lui-même un représentant de l'autorité compétente de l'État de réalisation de l'enquête, doté du pouvoir d'écarter un membre détaché et de lui confier ou non des tâches moyennant l'accord conjoint des deux États concernés. Dans le cadre des inspections communes et concertées, tous ces aspects relèveront de l'accord préalable entre États membres dont on sait seulement qu'il doit être conforme au droit de l'UE et au droit national ou à la pratique nationale de l'État hôte.

¹⁷⁷ Art. 1^{er}, § 3, b), décision-cadre.

¹⁷⁸ Art. 1^{er}, § 3, a), décision-cadre.

¹⁷⁹ Art. 1^{er}, §§ 5 et 6, décision-cadre.

¹⁸⁰ Art. 1^{er}, § 7, décision-cadre.

¹⁸¹ Art. 1^{er}, § 9, décision-cadre.

C. *Quelle utilisation des informations obtenues ?*

55. La question de l'usage des informations collectées au cours des inspections communes et concertées a fait pareillement débat entre les partisans d'une limitation des effets juridiques des inspections, qui préconisaient d'en restreindre la portée : « Les inspections concertées et communes produisent exclusivement, sur le territoire d'un État membre, les effets juridiques envisagés par la législation de cet État membre »¹⁸² et les partisans défendant l'idée que « les résultats d'une inspection commune peuvent être utilisés comme éléments de preuve par les États membres, leur valeur juridique étant équivalente à celle de documents recueillis sur leur propre territoire »¹⁸³.

56. Le règlement a opté pour un compromis : l'article 9, paragraphe 7, du règlement sur l'AET prévoit qu'il est « possible d'utiliser les informations recueillies au cours d'inspections concertées ou communes comme preuves dans le cadre de procédures judiciaires dans les États membres concernés, conformément au droit ou à la pratique de cet État membre ». L'énoncé n'est pas d'une clarté limpide : il laisse entendre que la validité juridique des informations collectées sur le territoire d'un autre État membre et selon les procédures à respecter dans cet État, nécessite l'intervention d'une mesure législative nationale leur conférant un poids identique aux preuves collectées sur le territoire national, à défaut de laquelle le juge serait en droit de les refuser. La force probante des données collectées pourrait être garantie de différentes manières : si l'accord de base ne donne aucun pouvoir propre aux inspecteurs participant à l'inspection commune dans l'État hôte, la législation pourrait reconnaître la valeur juridique des constats opérés par des autorités étrangères dans le cadre d'une inspection commune ou concertée comme faisant foi ; dans le cas contraire elle pourrait prévoir que les constats opérés par ses propres corps de contrôle dans un autre État membre feront foi.

57. Le règlement aurait pu s'aligner sur les règles prévues par la décision-cadre en matière d'équipes communes d'enquête¹⁸⁴. Lorsque de telles informations ne peuvent être obtenues d'une autre manière

¹⁸² Amendement 612 au projet de rapport Lenaers, préc.

¹⁸³ Amendement 630 au projet de rapport Lenaers ; voy. aussi l'amendement 633 : « *5bis*. Les États membres veillent à ce que, dans le cadre d'une procédure judiciaire, les informations recueillies en vertu du présent article puissent constituer une preuve fiable au même titre qu'une preuve recueillie de manière licite sur leur territoire national ».

¹⁸⁴ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, *J.O.U.E.*, L 162, 20 juin 2002, pp. 0001-0003.

dans l'État membre ayant détaché un membre, elles peuvent, si elles ont été « obtenues de manière régulière », être utilisées à des fins listées dans la décision : dans le cadre des enquêtes pour lesquelles l'équipe a été créée ; dans le cadre de la poursuite d'autres infractions pénales si l'État d'obtention de la preuve y consent ; à toutes autres fins si l'accord instituant l'équipe le permet¹⁸⁵. La décision-cadre a le mérite de sécuriser d'emblée la valeur juridique des informations collectées même si l'accord conclu pour créer l'équipe commune d'enquête revêt également une importance pour en étendre le champ.

58. En dépit des incantations relatives à la nécessité de renforcer la lutte contre les fraudes à caractère transnational, le cadre juridique offert aux inspections communes et concertées n'aura pas permis de reconnaître aux membres participants des droits d'action qui s'affranchissent du principe de la souveraineté nationale et de son corollaire : les droits d'action sont réservés aux autorités nationales habilitées ; à défaut de reconnaissance par la législation de l'État hôte de l'inspection, leurs prérogatives propres resteront limitées ou nulles. La validité des informations éventuellement collectées dans le cadre d'une inspection concertée ou commune dépendra d'une reconnaissance formelle de la législation nationale de l'État dans lequel elles pourraient être utiles.

V. – Conclusion

59. Soulignant tous les impacts négatifs d'une « coopération inadéquate », le rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement¹⁸⁶ pointait « la capacité insuffisante des autorités nationales compétentes pour organiser la coopération avec les autorités transfrontalières », incapacité qui peut s'expliquer par la faiblesse des moyens

¹⁸⁵ Art. 1^{er}, § 10, décision-cadre du 13 juin 2002 : « Les informations obtenues de manière régulière par un membre ou un membre détaché dans le cadre de sa participation à une équipe commune d'enquête, et qui ne peuvent pas être obtenues d'une autre manière par les autorités compétentes de l'État membre concerné, peuvent être utilisées aux fins suivantes : a) aux fins pour lesquelles l'équipe a été créée ; b) pour détecter, enquêter sur et poursuivre d'autres infractions pénales *sous réserve du consentement préalable de l'État membre où l'information a été obtenue*. Le consentement ne peut être refusé que dans les cas où une telle utilisation représenterait un danger pour les enquêtes pénales menées dans l'État membre concerné, ou pour lesquels cet État membre pourrait refuser l'entraide ; c) pour prévenir un danger immédiat et sérieux pour la sécurité publique et sans préjudice des dispositions du point b) si, par la suite, une enquête pénale est ouverte ; d) à d'autres fins, pour autant que cela ait été convenu par les États membres qui ont créé l'équipe ».

¹⁸⁶ Commission staff working document impact assessment, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority (COM(2018) 131 final, SWD(2018) 69 final, SWD(2018) 68 final), 13 mars 2018.

humains affectés¹⁸⁷, ou une compétence insuffisante des personnels pour traiter efficacement les affaires transfrontalières. « Le cadre et les outils de la coopération administrative dans l'UE » sont également jugés insuffisants pour « relever efficacement les défis qui se posent ». Le rapport relevait les « mécanismes faibles ou absents pour les activités conjointes transfrontalières d'application de la loi » alors que « l'application efficace des règles exige des mesures de dissuasion crédibles et la capacité de détecter et de sanctionner les fraudes et les abus ». La mise en évidence d'une coordination des inspections transfrontalières reposant « sur la coopération volontaire entre les États membres », implique « une couverture géographique et thématique, des ressources et des modes de coopération inégaux ». Le règlement offre désormais aux inspections communes et concertées un cadre juridique légal. Pour autant il n'aura pas réussi à aller au-delà du principe en dotant ses participants de prérogatives propres susceptibles de répondre aux besoins des enquêtes menées dans le cadre des législations respectives des États membres concernés par les infractions.

Ces inspections auraient pu être l'une des formes les plus abouties du principe de coopération loyale, un principe énoncé à l'article 4, paragraphe 3, du TUE¹⁸⁸. Mais la résistance des États jugeant que les outils de coopération existant sont suffisants a conduit à un compromis transformant les inspections communes et concertées en tiges de papier, dépourvus de compétences autonomes et de prérogatives dignes de leur nom. On citera ici les propos de Pierre Rodière qui sont parfaitement transposables même s'ils concernent l'usage du certificat AI : « Les principes invoqués ont eux aussi une grande légitimité : coopération loyale entre États membres, confiance mutuelle, reconnaissance mutuelle des décisions. Sur "le principe de ces principes", on ne peut qu'être d'accord. Sur les résultats que produit leur invocation, on doit avoir de sérieux doutes »¹⁸⁹. Les inspections communes et concertées seront totalement tributaires de la bonne volonté des États qui pourront refuser d'y participer sans que ce refus soit encadré, qui détermineront

¹⁸⁷ « Dans le cas des inspections du travail, les ressources humaines peuvent varier de plus de 2 300 inspecteurs du travail en France à 56 en Irlande, avec un ratio "inspecteur par employé" de 1/11 290 et 1/36 000, respectivement. Les ressources sont particulièrement limitées dans le domaine du transport routier, où la capacité des autorités nationales chargées du contrôle du respect des règles relatives aux temps de conduite et de repos diminue continuellement depuis 2010. Une baisse drastique de 75 % du nombre d'agents de contrôle du transport routier (de 383 500 à 96 700) a été observée entre 2010 et 2012, suivie d'une nouvelle baisse de 16 % entre 2012 et 2014 », Impact Assessment, préc.

¹⁸⁸ Art. 4, § 3, TUE : « En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités ».

¹⁸⁹ P. RODIÈRE, « Le droit européen du détachement de travailleurs : fraude ou inapplicabilité ? », *R.D.S.*, 2016, p. 598.

par accord les objectifs et les modalités du contrôle, accord qui ne pourra s'extraire de la législation applicable dans l'État d'exécution de l'inspection.

60. En préservant systématiquement les compétences des États membres à toutes les étapes de la procédure de mise en œuvre des inspections communes et concertées, le règlement vide de sens le principe même de ces inspections qui devaient permettre de limiter la protection conférée aux entreprises par le droit de l'État dans lequel elles sont établies. La recherche de leurs responsabilités continuera donc à dépendre du bon vouloir des États et ceux qui refuseront d'y contribuer ne seront nullement inquiétés.

61. La complexité des schémas de fraude organisés à l'échelle de l'UE appelait des réponses plus efficaces pour répondre aux défis posés. Il existait pourtant une option intermédiaire entre la position consistant à transférer à l'AET les responsabilités en matière d'inspection sous la forme d'une inspection européenne du travail, compétence qui relève des autorités nationales et l'option retenue dans laquelle l'Autorité européenne du travail n'a pour rôle que d'accompagner les États volontaires pour renforcer la coopération. Elle consistait à faire de l'AET une entité pivot centralisant les cas de fraudes constatés par les autorités de contrôle compétentes au niveau national et à lui conférer le pouvoir d'imposer une inspection commune impliquant tous les États membres affectés par la fraude, que leur territoire soit le lieu d'établissement des entreprises pratiquant les activités illégales ou le lieu de réalisation des activités frauduleuses. La compétence des autorités nationales chargées du contrôle était préservée, les inspections étant menées par les personnels affectés par les États participants, seul le cadre territorial d'exercice de leur action étant élargie pour leur permettre d'investiguer au-delà de leurs frontières et dans un cadre concerté. Il est difficilement compréhensible que le dogme de la souveraineté nationale continue à bloquer toutes les initiatives permettant de s'adapter aux activités et stratégies des réseaux d'entreprises qui se sont déployées à une échelle qui ne connaît ni les territoires nationaux ni l'action des États.

**Section 5. Analyses et évaluation des risques liés
à la mobilité de la main-d'œuvre
(article 10 règlement AET)**

Marc MORSA

Collaborateur scientifique à l'Université catholique
de Louvain-la-Neuve (Belgique) centre CRIDES
Conseiller en stratégies internationales –
SPF Fédéral Sécurité sociale (Belgique)

*I. – L'analyse et l'évaluation des risques liées à la mobilité :
une étape essentielle pour identifier des mesures ciblées de prévention
et de détection en cas de non-respect des règles*

1. L'évaluation des risques et le travail d'analyse constituent une étape essentielle afin d'identifier les questions clés relatives à la mobilité de la main-d'œuvre et à la coordination de la sécurité sociale, et pour élaborer des mesures de prévention et de détection plus ciblées en cas de non-respect des règles existantes. La Commission européenne présente actuellement un certain nombre de rapports analytiques sur divers aspects de la mobilité de la main-d'œuvre et de la sécurité sociale, tels que le rapport annuel sur la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UE, le rapport sur le détachement de travailleurs sur la base de documents portables A1 ou le rapport sur la fraude et les erreurs dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale. Les méthodologies et les outils d'évaluation des risques ont fait l'objet de diverses initiatives dans le cadre de la plate-forme européenne de lutte contre le travail non déclaré.

2. Comme le prévoit l'article 10 du règlement AET, l'Autorité européenne du travail évalue les risques et effectue des analyses concernant la mobilité de la main d'œuvre et la coordination de la sécurité sociale à travers l'Union. L'évaluation des risques et le travail analytique se penchent sur des sujets tels que les déséquilibres du marché du travail, les défis spécifiques à certains secteurs et les problèmes récurrents. L'Autorité peut également effectuer des analyses et des études approfondies ciblées pour examiner des aspects spécifiques. En outre, le règlement AET souligne que cette dernière devrait soutenir l'analyse des risques visée à l'article 10 de la directive 2014/67/UE puisque cette directive dispose que les inspections en matière de contrôle du

détachement en droit du travail se fondent principalement sur une analyse des risques réalisée par les autorités compétentes. Cette analyse peut identifier les secteurs d'activité dans lesquels le recours aux travailleurs détachés pour la prestation de services sur leur territoire est particulièrement fréquent¹⁹⁰. Afin de s'acquitter de cette tâche, l'AET doit s'appuyer sur les données statistiques, les enquêtes et les rapports existants et en assurant leur complémentarité – également en coopération avec d'autres agences ou services de l'Union et les autorités nationales ainsi que le cas échéant, les partenaires sociaux et s'appuie sur leur expertise, y compris dans les domaines de la fraude, de l'exploitation, de la discrimination, de la prévision des compétences ainsi que de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail. En outre, elle organisera des évaluations par les pairs entre les États membres afin d'examiner des questions particulières relatives à la mobilité de la main-d'œuvre et à la législation relative à la coordination de la sécurité sociale, de renforcer la cohérence et d'améliorer la connaissance et la compréhension mutuelle des différents systèmes et pratiques de contrôle¹⁹¹.

3. Lorsqu'une évaluation des risques ou un autre type de travail analytique a été accompli, l'AET rend compte de ses constatations à la Commission, ainsi que directement aux États membres concernés, en indiquant les mesures envisageables pour remédier aux faiblesses relevées. L'AET inclut également une synthèse de ses résultats dans ses rapports annuels au Parlement européen et à la Commission.

4. Dans le cadre de la réalisation de cette mission, le règlement AET a mis l'accent sur la complémentarité entre les données existantes et sur le fait que l'AET s'efforcera de rationaliser les activités actuelles en matière de collecte de données dans ces domaines afin d'éviter tout chevauchement en la matière. À cette fin, l'AET pourrait être amenée à appliquer des cadres d'interopérabilité pour garantir l'échange d'informations

¹⁹⁰ Considérant n° 20 du règlement AET qui expose que « [a]fin de suivre l'évolution des tendances, des enjeux ou des lacunes émergeant dans les domaines de la mobilité de la main-d'œuvre et de la coordination de la sécurité sociale, l'Autorité devrait développer, en coopération avec les États membres et, s'il il y a lieu, avec les partenaires sociaux, une capacité d'analyse et d'évaluation des risques. Cette démarche devrait entraîner la réalisation d'analyses et d'études du marché du travail ainsi que d'évaluations par les pairs. L'Autorité devrait surveiller les déséquilibres potentiels en ce qui concerne les compétences et les flux transfrontaliers de main-d'œuvre, y compris leur incidence éventuelle sur la cohésion territoriale ».

¹⁹¹ L'AET organise des évaluations par les pairs parmi les États membres qui acceptent de participer, avec les objectifs suivants :

- a) examiner les questions, difficultés ou enjeux particuliers susceptibles de se faire jour en ce qui concerne la mise en œuvre et l'application concrète du droit de l'Union relevant de la compétence de l'Autorité, ainsi que son respect dans la pratique ;
- b) renforcer la cohérence dans la fourniture de services aux particuliers et aux entreprises ;
- c) améliorer la connaissance et la compréhension mutuelle des différents systèmes et pratiques, et évaluer l'efficacité de différentes mesures, y compris des mesures de prévention et de dissuasion.

entre les États membres ainsi qu'avec l'Autorité. L'Autorité établit des contacts avec la Commission (Eurostat) et partage, le cas échéant, les résultats de ses activités de collecte de données.

II. – *Les recommandations du groupe consultatif pour l'AET*¹⁹²

5. Une première série d'activités consiste à analyser et à rendre compte des tendances en matière de mobilité de la main-d'œuvre et des défis particuliers, y compris dans le domaine de la législation. S'il est utile d'approfondir la compréhension des problèmes liés à la mobilité de la main-d'œuvre dans l'UE, le groupe consultatif a également insisté sur la nécessité d'éviter les doubles emplois avec des activités similaires déjà menées par la Commission et par d'autres agences de l'UE existantes, notamment Eurofound. La Commission a confirmé que, par exemple, le rapport annuel sur la mobilité reste sous sa responsabilité en raison de l'obligation légale de le produire inscrite dans le règlement EURES. De même, tous les rapports sur les différents aspects de la coordination de la sécurité sociale continueront d'être produits dans le cadre de la Commission administrative. Par conséquent, afin d'éviter les doubles emplois et d'exploiter également les synergies avec d'autres agences effectuant des recherches et des analyses sur des sujets connexes, le groupe consultatif a envisagé la possibilité de mettre en place des mécanismes spécifiques (par exemple, par le biais de protocoles d'accord et de la coordination des documents de programmation annuels) sur des questions d'intérêt commun pour définir des activités conjointes.

6. Un deuxième aspect consiste à approfondir les outils d'évaluation des risques en les liant plus étroitement aux activités de l'inspection du travail. Le Groupe consultatif a montré un intérêt particulier pour cibler des analyses des tendances de la mobilité de la main-d'œuvre et des examens par les pairs afin de soutenir l'évaluation des risques et les inspections du travail. La discussion a fait ressortir que certains États membres analysent des ensembles de données spécifiques qui sont utilisés pour mieux cibler les inspections et les mesures de prévention et qui ne sont qu'occasionnellement partagés avec d'autres États membres dans le cadre d'accords bilatéraux. Toutefois, en l'absence de connaissances communes sur les ensembles de données des uns et des autres, il conviendrait de procéder à un exercice de cartographie des outils et

¹⁹² Conclusions finales du groupe consultatif pour une AET, réf. ELA/MB/2019/012.

des approches des États membres afin de planifier les activités possibles sur ce front. Enfin, certains membres du comité consultatif ont souligné l'importance de procéder à des examens par les pairs en vue d'évaluer l'efficacité des différentes mesures politiques en matière d'évaluation des risques, de prévention et de dissuasion, de manière intégrée avec les autres activités de l'Autorité.

7. Sur cette base, le groupe consultatif a formulé plusieurs remarques. En premier lieu, le groupe consultatif considère que l'AET est bien placée pour partager l'information étant donné qu'elle comprend des agents de liaison nationaux. Certains membres ont d'ailleurs souligné la nécessité de rendre les ensembles de données accessibles au public et aux partenaires sociaux. Des réserves relatives au développement de cette tâche se justifient par la nécessité d'éviter de faire peser des charges inutiles sur les États membres, par exemple en matière de collecte de données supplémentaires, ou de respecter les limites fixées par la protection des données à caractère personnel, notamment en vue d'un éventuel partage des données. Enfin, si les agents de liaison nationaux peuvent être chargés d'étudier les options et les modalités de partage des données, il a été largement admis que les analyses et les ateliers organisés dans l'AET devraient être axés sur l'action et s'accompagner de mesures de suivi détaillées. La participation des partenaires sociaux à la réalisation de cette tâche est particulièrement importante.

Section 6. Soutien au renforcement des capacités (article 11 règlement AET)

Marc MORSA

Collaborateur scientifique à l'Université catholique
de Louvain-la-Neuve (Belgique), centre CRIDES
Conseiller en stratégies internationales –
SPF fédéral Sécurité sociale (Belgique)

I. – Introduction

1. Pour renforcer la capacité des autorités nationales dans les domaines de la mobilité de la main-d'œuvre et de la coordination de la sécurité sociale et améliorer la cohérence dans l'application du droit de l'Union dans le cadre du champ d'application du présent règlement, l'AET doit apporter une aide opérationnelle aux autorités nationales, y compris en élaborant des lignes directrices concrètes, en établissant des programmes de formation et d'apprentissage par les pairs, notamment pour que les services d'inspection du travail luttent contre les problèmes tels que le faux travail indépendant et les détachements abusifs, en encourageant les projets d'assistance mutuelle, en facilitant les échanges de personnel tels que ceux visés à l'article 8 de la directive 2014/67/UE¹⁹³, et en aidant les États membres à organiser des campagnes de sensibilisation pour informer les particuliers et les employeurs de leurs droits et obligations. L'Autorité doit promouvoir l'échange, la diffusion et l'utilisation des bonnes pratiques et des connaissances, ainsi que la compréhension mutuelle en ce qui concerne les différents systèmes nationaux et leurs pratiques.

II. – Les recommandations émises par le groupe consultatif pour l'AET

2. La réunion du groupe consultatif a clairement montré qu'il existe un large consensus sur la valeur ajoutée de l'AET en matière de renforcement des capacités. Toutefois, il est également apparu que l'AET ne devait pas faire double emploi avec des activités déjà menées par

¹⁹³ Directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »), art. 8 consacré aux « mesures d'accompagnement ». Selon cette disposition de la directive précitée, les États membres prennent, avec l'aide de la Commission, des mesures d'accompagnement visant à développer, à faciliter et à encourager les échanges entre les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre la coopération administrative et l'assistance mutuelle ainsi que de veiller au respect et à l'exécution de la réglementation applicable. Les États membres peuvent aussi prendre des mesures d'accompagnement visant à soutenir les organismes qui fournissent les informations aux travailleurs détachés.

d'autres organismes, tout en tirant des enseignements là où d'autres n'ont pas été efficaces. L'AET doit avoir une approche stratégique qui pourrait être progressive et s'appuyer sur des programmes annuels. Le conseil d'administration devrait être en mesure d'orienter le choix des priorités dans ce domaine. Selon le groupe consultatif, l'un des principaux défis pour l'AET serait de coordonner toutes les expériences en cours dans un large éventail de domaines couverts par l'Autorité. Par ailleurs, les activités de renforcement des capacités devraient dépasser le niveau de l'UE et le niveau des politiques nationales pour atteindre les autorités nationales dans ce domaine. Pour y parvenir au mieux, l'AET doit associer un plus large éventail de parties prenantes. ~~Dans le cadre de cette tâche.~~ L'AET pourrait envisager d'impliquer également les services publics de l'emploi et un large éventail d'organismes de contrôle au-delà des inspections du travail.

3. Le groupe consultatif a également souligné le rôle important des partenaires sociaux dans cette tâche. En raison de leur composition et de leur portée, ils représentent une valeur ajoutée pour cette tâche, par exemple en ce qui concerne les campagnes de sensibilisation et l'identification des bonnes pratiques. Ils peuvent également fournir des connaissances en ce qui concerne l'élaboration de lignes directrices pour les utilisateurs finaux. Compte tenu des attentes élevées quant à ce que l'AET pourrait faire pour réaliser cette tâche et de la nécessité d'assurer une large diffusion, l'AET devrait investir dans des formations virtuelles, y compris des diffusions en direct et des *webinars* interactifs, afin de toucher le public le plus large possible. À cet égard, le groupe consultatif a estimé que l'AET pourrait utiliser les outils et les méthodologies déjà existants. La méthodologie d'apprentissage par l'analyse comparative utilisée par le réseau des services publics de l'emploi a été utilisée à titre d'exemple ; des expériences d'apprentissage mutuel, y compris des évaluations par les pairs, ont également été citées. Dans le cadre des campagnes de sensibilisation, par exemple sur le travail non déclaré ou le détachement de travailleurs, les campagnes de l'EU-OSHA ont été citées comme bonnes pratiques à suivre par l'ELA. Il a également été mentionné que l'AET devrait s'inspirer de l'exemple de la plate-forme de lutte contre le travail non déclaré, ainsi que du SLIC, qui a élaboré un manuel à l'intention des inspecteurs. D'autres outils ont été cités, tels que la formation sur le terrain et les échanges de personnel, les évaluations par les pairs, ainsi que l'élaboration de lignes directrices non contraignantes pour les inspections, également en coopération avec les partenaires sociaux.

Section 7. L'effectivité de la lutte contre le travail non déclaré

Andrea ALLAMPRESE

Professeur en droit du travail à l'Université
de Modène et Reggio Emilia (Italie)

I. – L'Union européenne et la lutte contre le travail non déclaré

1. La lutte contre le travail non déclaré n'est pas une question qui concerne seulement les pays en voie de développement¹⁹⁴. L'Union européenne s'en est occupée plusieurs fois avant l'adoption du règlement 2019/1149¹⁹⁵ (ci-après, « règlement AET »).

2. Lors du sommet du Conseil européen de Lisbonne de 2003, la lutte contre le travail non déclaré a été identifiée comme l'une des dix priorités d'action de l'Union en référence aux politiques de l'emploi¹⁹⁶.

3. Dans sa communication de 2007 (COM(2007) 628 final), la Commission européenne faisait remarquer l'inadéquation des interventions de *soft law* de la décennie précédente¹⁹⁷ à avoir des incidences notables sur les politiques législatives et administratives des États membres. La Commission concluait ainsi : « des actions parcellaires ont été adoptées dans les États membres, mais une évaluation des résultats

¹⁹⁴ Voy. C. C. WILLIAMS et S. NADIN, « Joining up the fight against undeclared work in Europe », *Management Decision*, 9 novembre 2012, vol. 50, fasc. 10, p. 1758. Sur ce thème, voy. J. FUDGE, S. McCRYSTAL et K. SANKARAN (éds), *Challenging the Legal Boundaries of Work Regulation*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2012, en particulier les essais de J. FUDGE, pp. 1 et s. et R. JOHNSTONE, pp. 67 et s. ; K. SANKARAN, « Protecting the Worker in the Informal Economy : The Role of Labour Law », in *Boundaries and Frontiers of Labour Law* (G. DAVIDOV et B. LANGILLE éds), Oxford/Portland, Hart Publishing, 2006, pp. 205 et s. On ne voit pas comment le concept de travail non déclaré utilisé par la Commission européenne (voy. *infra*, point III, A.) entre en relation avec le concept plus ample d'économie informelle utilisé par l'OIT (voy. « Conclusions concerning Decent Work and the Informal Economy », International Labour Conference, 90^e session, Genève, 2002). Sur ce dernier concept, voy. aussi A. TREBILCOCK, « Using Development Approaches to Address the Challenge of the Informal Economy », *Boundaries and Frontiers of Labour Law* (G. DAVIDOV et B. LANGILLE éds), *op. cit.*, pp. 63 et s. Sur le lien entre travail non déclaré et processus d'externalisation de la production et du travail, voy. T. TEKLÈ, « Labour Law and Worker Protection in the South : An Evolving Tension Between Models and Reality », in *Labour Law and Worker Protection in Developing Countries* (T. TEKLÈ), Oxford, Hart Publishing, 2010.

¹⁹⁵ Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) n° 833/2004, (UE) n° 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344.

¹⁹⁶ European Commission, « European Commission Proposes 10 Priorities for Employment Reform », Press Release 0311, Bruxelles, 2003 ; European Commission, « Council decision on guidelines for the employment policies of the Member State », *J.O.U.E.*, L 197/13, 22 juillet 2003 ; European Commission, « Council resolution on transforming undeclared work into regular employment », *J.O.U.E.*, C 260, 29 octobre 2003.

¹⁹⁷ Pour une première approche de ce phénomène par la Commission, s'inspirant – en termes de mesures préventives – à l'idée libérale selon laquelle les charges bureaucratiques ou fiscales disproportionnées imposées aux entreprises rendraient attractif le travail non déclaré pour les employeurs, voy. la communication COM(98) 219 final du 7 avril 1998 sur le travail non déclaré.

et une mise en commun des connaissances font manifestement défaut. Il est temps, pour les États membres, d'intensifier leur lutte contre le travail non déclaré »¹⁹⁸.

4. Il faut signaler, ensuite, la directive (CE) 2009/52 ayant pour objet le travail non déclaré des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire de l'UE¹⁹⁹. La directive représentait un progrès en soi, du fait qu'elle passait du champ de la *soft law*, dans lequel se situaient les initiatives de la décennie précédente, à celui de la législation communautaire dérivée²⁰⁰. Mais ce progrès du point de vue des sources a été fait à un prix qui en a rendu en partie inefficace son utilité dans la lutte contre le travail non déclaré.

5. Une première observation critique concerne la base juridique de la directive. Celle-ci est constituée par l'article 63, paragraphe 3, lettre b), TCE (maintenant article 79, paragraphe 2, lettre c, du Traité sur le fonctionnement de l'UE [TFUE]), qui prévoit l'adoption – aux fins de développer une politique commune de l'immigration – de mesures dans le secteur de « l'immigration clandestine et du séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier »²⁰¹. Est exclue l'utilisation de la base juridique visée à l'article 153 TFUE, qui prévoit l'intervention subsidiaire de l'Union, y compris au moyen de directives, dans un certain nombre de matières, dont les « conditions de travail » (paragraphe 1[b]).

6. Une deuxième observation critique concerne la disposition de la directive qui renvoie le délai dans lequel notifier aux autorités compétentes le début de la période d'emploi d'un ressortissant de pays tiers à « un délai fixé par chaque État membre » (article 4, alinéa 1^{er}, lettre c). La solution adoptée en 2009 de rendre les États membres libres de fixer n'importe quel délai pour notifier l'embauche de travailleurs de pays tiers, et rendre possibles les contrôles, n'a pas beaucoup de sens dans la lutte contre le travail non déclaré, ce qui nécessiterait

¹⁹⁸ Commission européenne, communication « Intensifier la lutte contre le travail non déclaré », COM(2007) 628 du 24 octobre 2007, p. 12.

¹⁹⁹ Directive (CE) 2009/52 du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le considérant 33 de la directive rappelle les mesures de lutte contre le travail non déclaré, en les définissant comme complémentaires à l'initiative prise par cette même directive.

²⁰⁰ En ce sens M. BARBIERI, « L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana », *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, n° 3, p. 91.

²⁰¹ Voy. C. COSTELLO, « EU migration and asylum law : A labour law perspective », in *Research Handbook on EU Labour Law* (A. BOGG, C. COSTELLO et A. C. L. DAVIES), Cheltenham, Edward Elgar, 2016, pp. 328-329.

une notification préventive aux autorités compétentes²⁰². L'expérience de l'Italie, qui – d'après les estimations généralement recueillies – est l'un des États membres dont l'incidence est majeure en matière de travail non déclaré, démontre que la question du délai dans lequel notifier aux autorités compétentes le début de la période d'emploi est particulièrement importante. L'article 1^{er}, alinéa 1180, de la loi italienne du 27 décembre 2006, n° 296, a généralisé l'obligation de notification le jour précédent le début de la période d'emploi. On est arrivé à cette solution parce qu'auparavant (quand une loi de 1996 permettait de notifier le début de la période d'emploi dans les cinq jours) il était fréquent que les employeurs, confrontés aux contrôles des autorités publiques compétentes, soutenaient qu'il ne s'agissait pas d'emploi illégal, mais d'un travailleur embauché depuis quelques heures²⁰³.

7. En 2013 la Commission européenne engage la consultation des partenaires sociaux, au sens de l'article 154 TFUE, sur la proposition de créer une plate-forme européenne pour promouvoir la coopération entre les autorités nationales de vigilance des États membres²⁰⁴.

8. L'action normative européenne a vu les institutions, suite à une longue analyse préliminaire²⁰⁵, prendre des mesures spécifiques visant à lutter contre le travail non déclaré au moyen de l'établissement (décision (UE) n° 2016/344 du 9 mars 2016) d'une « plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré ».

²⁰² Il en va de même pour la disposition récente dont à l'art. 5 de la directive (UE) n° 2019/1152 du 20 juin 2019 (relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union Européenne). En effet, au sens de l'alinéa 1^{er}, « lorsqu'elles n'ont pas été communiquées préalablement, les informations visées à l'article 4, paragraphe 2, points a) à e), g), k), l) et m), sont fournies individuellement au travailleur sous la forme d'un ou de plusieurs documents au cours d'une période débutant le premier jour de travail et se terminant le septième jour calendaire au plus tard ». L'efficacité de la directive n° 2019/1152 dans la lutte contre le travail non déclaré est limitée, dans la mesure où elle ne s'applique ni aux travailleurs dépourvus d'un titre de séjour, ni en cas de travail non déclaré au cas où les États membres déclareraient la nullité ou l'inefficacité du contrat de travail. En outre la directive a un champ d'application restreint aux travailleurs subordonnés et ne s'applique pas aux travailleurs ayant une relation de travail très brève (au sens de l'art. 1^{er}, § 3, « une relation de travail dans laquelle leur temps de travail prédéterminé et réel est inférieur ou égal à une moyenne de trois heures par semaine au cours d'une période de référence de quatre semaines consécutives »).

²⁰³ Une étude de 2006 a démontré que, en Italie, environ 6 % des accidents mortels sur le travail (11,4 % dans le bâtiment) se produisaient le jour qui était déclaré comme étant le premier jour de travail. Il va de soi que dans la plupart des cas il s'agissait en réalité de travailleurs au noir qui travaillaient depuis longtemps auprès du même employeur, et souvent précisément de ressortissants de pays tiers, notamment dans le secteur du bâtiment : voy. M. BARBIERI, « L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana », *op. cit.*, p. 103.

²⁰⁴ Commission européenne, document de consultation du 4 juillet 2013 sur le renforcement de la coopération entre États membres de l'UE pour la prévention et la dissuasion du travail non déclaré, Bruxelles, COM(2013) 4145 final. Voy. aussi la résolution sur le travail non déclaré, adoptée par le comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats, Bruxelles, 11-12 mars 2014.

²⁰⁵ Commission européenne, « Proposition de décision établissant une plate-forme européenne dans l'objectif de renforcer la coopération visant à prévenir et à décourager le travail non déclaré », COM(2014) 221 du 9 avril 2014, sur laquelle les parlements nationaux se sont ensuite exprimés.

II. – *Origine de la « plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré » et son institutionnalisation successive*

9. La plate-forme établie par la décision (UE) n° 2016/344 constituait une forme d'échange et de coopération entre les autorités nationales de vigilance dans la perspective d'assurer une plus grande collaboration mutuelle pour la répression de ce phénomène et pour la diffusion des bonnes pratiques, bien qu'à ce moment-là aucune politique commune ni parcours d'émersion n'aient été réglementés au niveau de l'Union²⁰⁶.

10. La plate-forme a été réalisée et mise en condition d'opérer dans un délai assez rapide et pour les deux ans (2017-2018) un plan a été prévu pour développer son activité autour de trois « axes », à savoir coopération et action conjointe, apprentissage mutuel et accroissement des connaissances, concentrant également l'attention sur les deux secteurs clés des transports et du bâtiment²⁰⁷.

11. Pendant ses trois années de vie, la plate-forme établie par la décision n° 2016/344 a facilité l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les inspecteurs du travail des États membres et d'autres acteurs intéressés²⁰⁸. Toutefois, on a observé de manière critique comme elle n'était pas suffisamment axée sur l'action, ni n'avait les compétences nécessaires pour lutter contre les fraudes transfrontalières²⁰⁹.

12. Maintenant le règlement AET entend institutionnaliser la plate-forme établie en 2016. Une fois l'AET opérationnelle, cet organe devrait cesser d'exister²¹⁰.

13. Sur la base des connaissances et des méthodes de travail de la plate-forme susmentionnée, l'AET mettra en place, avec la participation

²⁰⁶ En ce sens V. FERRANTE, « Economia “informale” e politiche del lavoro : un nuovo inizio ? », *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*, n° 337/2017, p. 8, qui met aussi en évidence un manque de coordination des dispositions et de l'approche adoptée par la décision de 2016 avec les autres sources de l'UE qui pourtant s'occupent elles aussi de travail non déclaré, et en particulier avec la déjà citée directive (UE) n° 2009/52 ou avec la directive (UE) n° 2014/67 sur le détachement transnational des travailleurs.

²⁰⁷ Voy. encore V. FERRANTE, « Economia “informale” e politiche del lavoro : un nuovo inizio ? », *op. cit.*, p. 11, pour lequel une telle approche n'est cependant pas très éloignée de celle adoptée par l'OIT dans la recommandation n° 204 de 2015, qui se présente en termes d'un renforcement de ce qui est contenu dans les conventions relatives aux *Core Labour Standards*, comme passage fondamental pour atteindre un développement inclusif, mais aussi un travail décent pour tous.

²⁰⁸ Voy. European Commission, European Platform tackling undeclared work, Member State Factsheets and Synthesis Report, Bruxelles, 2016.

²⁰⁹ Voy. en ce sens ETUC position on a European Labour Authority – ensuring fairness for workers in the single market, adopté par le comité exécutif de la Confédération européenne de syndicats, Bruxelles, 13-14 décembre 2017, pt 14. La question est évoquée par S. FERNANDEZ, « What Is Our Ambition for the European Labour Authority ? », *Notre Europe. J. Delors Institute*, 8 mars 2018, Policy paper n° 219, pp. 2 et s.

²¹⁰ Considérant 43, règlement AET.

des partenaires sociaux, un « groupe de travail permanent »²¹¹ dénommé « plate-forme pour le renforcement de la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré ».

14. L'AET assurera la gestion directe des activités de la plate-forme afin d'améliorer la coopération entre États membres dans la lutte contre le travail non déclaré, au sens de l'article 12 du règlement AET (voyez *infra*, points III et suivants)²¹². L'action de la plate-forme se développera sur deux niveaux, la prévention et la lutte contre le travail non déclaré au niveau national et aussi dans un contexte transnational²¹³.

L'article 12 cité est le résultat d'un compromis.

15. C'est le Parlement européen qui a exercé une pression afin que le règlement AET conserve la spécificité de la plate-forme et de ses missions.

16. Il convient de noter que le député européen Georgi Pirinski, qui a été le rapporteur *shadow* pour le groupe parlementaire des S&D pendant le « trilogue » dans le cadre du processus d'approbation du règlement AET, avait déjà été rapporteur du Parlement européen pour la décision (UE) n° 2016/344.

Eh bien, le maintien de la spécificité de la plate-forme était une priorité pour le groupe parlementaire des S&D ; plus encore, initialement, ce groupe voulait la garder séparée, maintenant en vie la décision n° 2016/344²¹⁴.

17. La position de la Confédération européenne des syndicats (CES) a été dans le sens que la plate-forme contre le travail non déclaré – malgré toutes ses limites (voyez *supra*) – était un forum très important. Par conséquent, elle pouvait être intégrée dans l'activité de l'AET à condition que la structure actuelle de la plate-forme (ainsi qu'une présence significative de partenaires sociaux dans le groupe de travail en leur qualité aussi bien de membres que d'observateurs : *infra*, IV) fût maintenue, tout comme ses tâches et son champ d'action²¹⁵.

²¹¹ Art. 16(2) règlement AET.

²¹² Voy. « European labour Authority. Work Programme 2019 », ELA/MB/2019/010. Voy. S. BORELLI, « “Which way I ought to go from here ?” The European Labour Authority in the internal market regulation », in *Labour Mobility and Transnational Solidarity in the European Union* (S. BORELLI et A. GUAZZAROTTI édés), Naples, Jovene, 2019, p. 145.

²¹³ Voy. S. KRAATZ, « European Labour Authority : Structures and tools », Parlement européen, PE 619.014, juin 2018. Voy. Commission européenne, « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail », COM/2018/0131 final, p. 15, considérant 6.

²¹⁴ European Parliament, Committee on Employment and Social Affairs, Draft report Jeroen Lenaers (PE623.718v01-00), establishing a European Labour Authority, Proposal for a regulation (COM(2018)0131 – C8-0118/2018 – 2018/0064(COD)), 19 juillet 2018, recital 12, amendement n° 147 (Pirinski, Jongerious *et al.*).

²¹⁵ Voy. la lettre de Liina Carr, secrétaire confédérale de la CES, aux représentants permanents auprès de l'Union européenne, Bruxelles, 31 janvier 2019.

III. – *Les tâches de la nouvelle plate-forme*

18. L'article 12 du règlement AET discipline les tâches et la composition de la « plate-forme pour le renforcement de la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré ».

19. Au sens de l'article 2 du règlement, l'AET a pour objectif de contribuer à assurer une mobilité équitable de la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'Union et d'assister les États membres et la Commission dans la coordination des systèmes de sécurité sociale dans l'UE. À cette fin, l'AET, entre autres, « soutient la coopération entre les États membres dans la lutte contre le travail non déclaré »²¹⁶.

20. Dans ce cadre, la plate-forme accomplit un certain nombre de tâches à l'appui des activités de l'AET relatives à la lutte contre le travail non déclaré.

21. Parmi les conditions préalables indispensables pour une action efficace en la matière figurent la coopération entre les autorités nationales actives dans la lutte contre le travail non déclaré, ainsi que l'accès et l'échange d'informations. Au niveau de l'Union, il apparaît indispensable de partager les bonnes pratiques relatives aux mesures préventives et dissuasives ; de trouver des lignes directrices communes pour les inspections ; de favoriser des inspections conjointes dans deux ou plusieurs États membres.

22. Les mesures proposées sur la coopération et l'échange d'informations entre États membres s'inspirent des pratiques volontaires déjà existantes²¹⁷. Les critiques avancées par la CES relatives à la « plate-forme européenne » établie en 2016 restent donc valables (voyez *supra*, II).

A. *Améliorer la coopération entre les autorités nationales et d'autres acteurs intéressés des États membres*

23. Tout d'abord, la plate-forme améliore la coopération entre les autorités nationales compétentes et d'autres acteurs intéressés des États membres, afin de lutter de manière plus efficace et plus effective contre le travail non déclaré « sous ses diverses formes » et contre le

²¹⁶ Art. 2(d) règlement AET. Voy. aussi le considérant 22 : « L'Autorité devrait développer des synergies entre sa mission et la lutte contre le travail non déclaré. Aux fins du Règlement AET, la "lutte" contre le travail non déclaré désigne le fait de prévenir, de décourager et de combattre le travail non déclaré, ainsi que de promouvoir la déclaration de ce travail non déclaré ».

²¹⁷ Voy. ETUC position : For A Strong European Labour Authority, adoptée par le Comité exécutif de la CES le 12 avril 2018, Bruxelles, pt 15.

« travail faussement déclaré » qui y est associé, y compris le faux travail indépendant.

24. Le choix du règlement AET (article 12(1)(a)) est de mettre au même niveau le travail non déclaré « sous ses diverses formes » – à savoir le travail complètement ou partiellement non déclaré – et le travail « faussement déclaré »²¹⁸.

25. Comme rappelé dans la décision (UE) n° 2016/344, lorsque l'on parle de travail « non déclaré » on se réfère à « toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, tenant compte des différences existant entre les systèmes réglementaires des États membres »²¹⁹. Cette définition de travail non déclaré – déjà donnée par la Commission européenne dans sa Communication de 2007 (COM(2007) 628 final) – est susceptible de couvrir toutes les activités de travail légales, mais non déclarées aux fins de la fiscalité du travail ou de la sécurité sociale. Toutefois personne n'est en mesure d'évaluer de manière précise la dimension de l'économie non déclarée dont le pourcentage – par rapport à l'ensemble des activités économiques d'un pays – peut varier de manière significative selon les différentes méthodes de comptabilisation²²⁰.

26. La décision n° 2016/344 d'abord, et le règlement AET par la suite, ont dépassé la donnée purement nominaliste et formaliste de la non « déclaration » de la relation de travail, en mettant au même niveau – comme indiqué ci-dessus – la problématique du travail non déclaré et celle du travail « faussement déclaré »²²¹.

27. Chaque acteur économique doit décider, unilatéralement ou par le biais d'accord avec l'autre partie, à quelle typologie légale ramener

²¹⁸ Les infractions susceptibles de se produire en cas de violation des devoirs d'enregistrement et/ou de déclaration, typologie qui a un caractère objectif car l'intention des parties de violer les obligations d'enregistrement/déclaration n'est jamais importante, sont de trois types : l'absence de déclaration/enregistrement de l'activité rémunérée (dans ce cadre il faut inclure aussi le cas de fraude en matière de sécurité sociale qui se produit lorsque le bénéficiaire d'une prestation sociale ne déclare pas l'activité rémunérée exercée, continuant ainsi à bénéficier de la prestation sociale) ; la déclaration partielle de l'activité rémunérée (cas qui se produit quand, par exemple, on déclare un horaire de travail ou une rétribution inférieurs) ; la déclaration d'existence d'un type légal ne correspondant pas à celui auquel les parties font effectivement recours.

²¹⁹ Considérant 5 décision n° 2016/344.

²²⁰ Les méthodes indirectes fondées sur une comparaison d'agrégats macroéconomiques (tels que les comptes nationaux, la consommation d'électricité, les transactions en espèces) tendent à surestimer l'importance du travail non déclaré, alors que les méthodes de comptabilisation directes tendent à sous-estimer l'ampleur du phénomène : Commission européenne, communication « Intensifier la lutte contre le travail non déclaré », préc., p. 5.

²²¹ Pour la portée inclusive (dans la notion de travail non déclaré) de formes limitrophes comme le faux travail indépendant imputable à la déclaration, considérée comme élément juridique essentiel, nié, partiellement affirmé ou mystifiant le cas concret, voy. E. ALES, « Underclared Work : An Activity-based Legal Typology », *European Labour Law Journal*, 2014, n° 2, pp. 156 et s.

l'activité rémunérée exercée (ladite procédure d'auto-qualification). Il se peut toutefois que les parties déclarent l'existence d'un type légal ne correspondant pas à celui auquel elles ont recours, afin d'éviter les obligations légales et fiscales qui lui sont liées. Pour ces mêmes raisons les parties pourraient ne pas enregistrer ni déclarer l'activité rémunérée exercée. La « déclaration non conforme aux cas d'espèce » consiste, dans la plupart des cas, en la déclaration, comme entreprise ou comme indépendant, d'une activité de travail exercée effectivement sous forme de travail salarié et, donc, à déclarer comme telle²²². L'importance que revêt cette typologie de violation dans le contexte actuel de régulation est témoignée par les efforts entrepris depuis longtemps par certains législateurs européens dans la lutte contre ce qui est défini comme faux travail indépendant²²³.

B. *Les aspects transnationaux du travail non déclaré*

28. Au sens de l'article 12(1)(b), la plate-forme renforce la capacité des autorités concernées et des acteurs des États membres de lutter contre le travail non déclaré dans ses aspects transfrontaliers et, de cette façon, en contribuant à « l'égalité des conditions de concurrence ».

29. À ce dernier propos, il faut considérer le champ plus large en matière de protection du marché et de conditions égales des entreprises sur le marché susceptible d'être significativement perturbé dans de nombreux secteurs par l'utilisation du travail non déclaré. Il convient de rappeler que la recommandation du Conseil du 27 septembre 1996 sur la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers (96/C 304/01) précisait déjà que « l'emploi illégal peut fausser les conditions de libre concurrence dans le marché intérieur, d'une part, par une réduction des coûts sociaux ou d'autres avantages pour les employeurs et, d'autre part, par un abaissement du niveau de protection sociale ».

²²² Voy. encore E. ALES, « Underdeclared Work : An Activity-based Legal Typology », *op. cit.*, p. 163.

²²³ Expression que l'on retrouve dans les arrêts des juges de Luxembourg : C.J.U.E., 4 décembre 2014, C-413/13, EU:C:2014:2411, *FNV*. On pense, par exemple, au crescendo qui a porté le législateur italien à s'occuper, en premier lieu, des collaborations coordonnées et continues (en dernier lieu, aussi sous la forme de collaborations hétéro-organisées), puis, de l'association en participation (contrat d'échange, dont les éléments sont constitués, d'un côté, par l'apport – y compris professionnel – de l'associé et, de l'autre, par sa participation aux bénéfices de l'entreprise) et, enfin, de l'utilisation des travailleurs munis d'un numéro de TVA. Pour un examen comparé des pratiques des organes de contrôle et d'exécution dans les États membre de l'UE en relation avec la prévention et la détection du travail indépendant fictif, voy. J. HEYES et T. HASTINGS, « The Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment », European Platform Underdeclared Work, juin 2017.

30. Attardons-nous davantage sur les aspects transnationaux du travail non déclaré, et en particulier sur le détachement irrégulier, sur l'emploi d'immigrés de Pays tiers sans titre de séjour et sur le travail transnational irrégulier.

31. On ne saurait prétendre que le travail non déclaré est causé par le phénomène migratoire même s'il a des interactions avec lui²²⁴ : le travail non déclaré est un problème structurel du marché du travail des d'États membres.

32. Il y a, en revanche un lien direct entre les mesures d'austérité imposées par l'UE pendant la dernière décennie et l'augmentation du travail non déclaré. En effet, la crise économique pousse les employeurs et les travailleurs à éviter de payer les impôts et les cotisations, même si cela se traduit par la mise en danger des retraites, parce que l'avenir intéresse moins²²⁵. La restriction des dépenses publiques a en outre rendu inévitable une réduction du personnel d'inspection et du nombre d'inspections²²⁶.

33. L'inefficacité de la directive (CE) n° 96/71 (telle que modifiée par la directive n° 2018/957 du 28 juin 2018) dans la lutte contre le travail non déclaré tient au fait qu'elle ne règle pas le cas des travailleurs détachés qui, au terme de leur détachement, restent irrégulièrement dans l'État d'accueil. En outre, la directive n'empêche pas qu'une société s'établisse de manière factice dans un État membre, afin de payer moins d'impôts et de cotisations et d'appliquer des standards de protection sociale inférieurs. Afin de combattre les hypothèses de détachement irrégulier, la directive (UE) 2014/67 prévoit, en particulier, la mise en place de mécanismes de suivi pour éviter les abus et les violations (article 4), et la coopération entre les autorités nationales compétentes (articles 6 et suivants)²²⁷.

²²⁴ Les secteurs dans lesquels le travail non déclaré est le plus répandu (travail domestique, services de soins à la personne, bâtiment, agriculture) sont aussi ceux dans lesquels la présence de travailleurs immigrés est la plus élevée.

²²⁵ S. MCKAY, S. JEFFERYS, A. PARASKEVOPOULOU et J. KELES, « Study on Precarious work and social rights. Carried out for the European Commission », VT/2010/084, 2012, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7925&langId=en>.

²²⁶ Sur l'impact des mesures d'austérité sur le travail non déclaré, voy. Eurofound, « Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway : Approaches and measures since 2008 », 2013, p. 25.

²²⁷ La directive mentionne le travail non déclaré dans le considérant 27 où l'on affirme que : « Afin d'améliorer et d'uniformiser l'application de la directive 96/71, de garantir son exécution dans la pratique et de réduire autant que possible les écarts en matière d'application et d'exécution dans l'Union, il convient que les États membres veillent à mener des inspections efficaces et appropriées sur leur territoire, en contribuant ainsi, notamment, à la lutte contre le travail non déclaré dans le cadre du détachement, tout en prenant en compte d'autres initiatives juridiques afin de mieux s'attaquer à ce problème ».

34. En ce qui concerne l'objectif de promouvoir la lutte contre le travail non déclaré et les irrégularités transnationales²²⁸, le règlement AET prévoit la possibilité de mener des inspections conjointes dans deux ou plusieurs États membres, mettant à profit certaines pratiques mises en œuvre dans des contextes transfrontaliers²²⁹. Ces inspections, toutefois, ne peuvent se faire que dans les États membres qui les acceptent²³⁰.

C. Autres tâches de la plate-forme

35. La plate-forme « sensibilise » davantage le public aux questions liées au travail non déclaré et à la nécessité urgente d'une action appropriée ; elle encourage les États membres à intensifier leurs efforts en matière de lutte contre le travail non déclaré (article 12(1)(c), règlement AET).

36. Le législateur de l'Union, prenant acte d'un fait réel, juge qu'il est indispensable d'agir aussi sur le plan culturel, là où le climat d'acceptation du travail non déclaré, très répandu non seulement parmi les employeurs mais souvent aussi parmi les travailleurs et les travailleuses qui en sont victimes, constitue souvent un grave obstacle à l'émergence des formes de travail irrégulier²³¹.

²²⁸ Sur le phénomène du travail frontalier, voy. M. D. FERRARA, L. MENGhini et R. NUNIN, « Il lavoro sommerso tra incentivi e responsabilità nell'esperienza nazionale, regionale e transnazionale », *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione* (D. GOTTARDI éd.), Turin, Giappichelli, 2016, pp. 58 et s., en référence au taux élevé d'irrégularité du travail des aides ménagères transfrontalières provenant de Slovénie et de Croatie et employées dans les provinces de Trieste et Gorizia.

²²⁹ Voy. M. L. VEGA, « Labour inspection systems : strengthening enforcement in times of crisis », in *Labour Administration in Uncertain Times. Policy, Practice and Institutions* (J. HEYES et L. RYCHLY éd.), Geneva/Cheltenham, ILO/Edward Elgar, 2013, p. 233, en référence aux campagnes pour des inspections conjointes menées entre Luxembourg et Allemagne, France et Belgique, Portugal et Espagne.

²³⁰ Voy. la contribution de F. Muller dans ce volume.

²³¹ Sur ce point, voy. M. BARBIERI, « L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana », *op. cit.*, p. 83, qui observe comment en Italie les données positives sur l'émergence du travail non déclaré dans la période 2006-2008 pourraient être dues précisément à un début d'inversion du susmentionné climat culturel d'acceptation, dû à l'attention particulière prêtée dans cette phase par les organisations syndicales (plate-forme CGIL, CISL UIL contre le travail au noir du 19 juillet 2006), par les moyens de communication de masse et par les institutions publiques elles-mêmes dans leur ensemble. Plus récemment, de nombreuses initiatives tripartites et conventions collectives conclues par les partenaires sociaux visent à (ou comprennent des mesures ayant l'objectif de) lutter contre le travail non déclaré. Parmi les initiatives tripartites on peut citer, par exemple, le « Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura », signé le 27 mai 2016, et le « Protocollo di legalità per le aree interessate dal sisma 2016 », signé le 26 juillet 2017. Ces accords contiennent de nombreuses mesures visant à lutter contre le travail non déclaré. Par exemple, le texte susmentionné « Protocollo di legalità » (conclu pour mieux régler et contrôler les travaux pour la reconstruction après le tremblement de terre dans les Abruzzes) comprend l'obligation de transmettre aux autorités compétentes la liste de tous ceux qui travaillent dans le site (y compris les travailleurs indépendants), de manière à produire un document (*DURC di congruità*) qui prouve que les cotisations de sécurité sociale ont été versées pour tous les travailleurs actifs dans le site. Les régions italiennes sont aussi impliquées dans la lutte contre le travail non déclaré. En certaines occasions, elles ont mis en œuvre au niveau local des accords tripartites signés au niveau national : voy., par exemple, « Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura », signé par la Région Toscane en 2017. Voy. sur ce point M. D. FERRARA, « Le

37. Le paragraphe 2 de l'article 12 confie ensuite à la plate-forme la tâche d'encourager la coopération entre États membres à travers : a) l'échange de bonnes pratiques et d'informations ; b) le développement de l'expertise et de l'analyse ; c) l'évaluation des expériences acquises et l'encouragement des approches novatrices en vue d'une coopération transfrontalière effective et efficace ; d) la contribution à une compréhension transversale des questions liées au travail non déclaré.

D. Les activités de la plate-forme énumérées dans l'annexe au règlement AET

38. Étrangement le règlement AET prévoit à la fin une annexe, dans laquelle sont énumérées les activités que la plate-forme doit accomplir pour soutenir les objectifs de l'AET en matière de lutte contre le travail non déclaré.

39. Un grand nombre d'activités énumérées dans l'annexe – auxquelles renvoie l'article 12(1)(d) du règlement AET – a déjà été évoqué dans l'article 12(2). L'annexe a donc pour fonction de détailler les tâches de la plate-forme. Il n'en reste pas moins la sensation d'une discipline, en certains passages, plutôt redondante.

40. Au sens du point 1 de l'annexe, la plate-forme s'attache, tout d'abord, à mieux appréhender le travail non déclaré (notamment dans ses causes, ses différences selon les régions, et ses aspects transfrontaliers), « grâce à des définitions et des concepts communs, des outils de mesure fondés sur des données probantes et des analyses comparatives ; et à renforcer la compréhension mutuelle des différents systèmes et pratiques afin de lutter contre le travail non déclaré et de mesurer l'efficacité des mesures, dont des mesures préventives et des sanctions ».

41. Afin d'encadrer le travail non déclaré il est indispensable d'analyser les irrégularités présentes dans les différents secteurs productifs. Dans sa communication de 2007 (COM(2007) 628 final), évoquée à plusieurs reprises, la Commission européenne avait souligné l'exigence d'élaborer des actions « dans des secteurs spécifiques (notamment dans l'hôtellerie et la restauration, l'agriculture, le secteur

Regioni e il lavoro sommerso : tecniche di governo e di effettività delle politiche », *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni* (M. BROLLO, C. CESTER et L. MENGhini coord.), Trieste, Edizioni Universitarie, 2016.

des services aux ménages) pour transformer le travail non déclaré en emploi régulier »²³².

42. L'analyse sectorielle est essentielle pour comprendre les différents cas d'illégalité et les causes de ces illégalités, condition préalable à la programmation de mesures efficaces de lutte contre ce phénomène.

43. À cet égard, le règlement AET – au point 1 en question – se réfère en premier lieu aux deux approches déjà mentionnées par la Commission européenne dans le document du 4 juillet 2013 de consultation des partenaires sociaux sur « le renforcement de la coopération entre États membres de l'UE pour la prévention et la dissuasion du travail non déclaré » (COM(2013) 4145 final), à savoir :

- les *mesures préventives*, visant à réduire le volume du travail non déclaré et améliorer le respect des règles existantes (mesures de *hard law* comme, par exemple, la simplification des procédures administratives, les avantages fiscaux, les outils d'aide à la création de *start-up*, les mécanismes pour raccorder les régimes de retraite au travail formel ou les procédures préventives pour éviter l'incertitude au niveau de la qualification de l'activité rémunérée ; mesures de *soft law* comme les campagnes informatives concernant les effets du travail non déclaré ou les mesures visant à renforcer la connaissance des règles fiscales, du travail et de la sécurité sociale)²³³ ;
- les *mesures dissuasives*, telles que des sanctions (administratives ou pénales) plus sévères et des activités d'inspection efficaces²³⁴.

44. Les études faites dans le cadre de l'activité de la plate-forme établie par la décision n° 2016/344 ont mis en évidence le caractère essentiel des évaluations relatives à l'efficacité des mesures de lutte contre le travail non déclaré et aux mécanismes de partage des bonnes pratiques²³⁵. Le règlement AET, dans son annexe, propose donc de trouver

²³² Commission européenne, communication « Intensifier la lutte contre le travail non déclaré », préc., p. 9.

²³³ Sur ce thème, voy. C. C. WILLIAMS, « Preventive approaches for tackling underdeclared work, focusing upon tax rebates and notification letters : background paper », European Platform Underdeclared Work, 2019 ; *id.*, « Elements of a preventive approach towards underdeclared work : an evaluation of services vouchers and awareness raising campaigns », European Commission, 2018 ; *id.*, « Background paper to Plenary thematic discussion on a preventive approach », European Platform Underdeclared Work, 2018 ; C. C. WILLIAMS et E. PUTS, « European Platform Underdeclared Work 2017 Survey Report : organisational characteristics of enforcement bodies, measures adopted to tackle underdeclared work, and the use of databases and digital tools », European Commission, 2017.

²³⁴ Pour la nature complémentaire des deux approches susmentionnées, C. C. WILLIAMS, « Preventive approaches for tackling underdeclared work, focusing upon tax rebates and notification letters, Learning resource paper for the European Platform tackling underdeclared work seminar », European Platform Underdeclared Work, 2019, p. 1.

²³⁵ Voy. *ibid.*, p. 15. Une banque de données des bonnes pratiques est disponible sur le site : <https://www.eurofound.europa.eu/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database>. Parmi les bonnes pratiques sont indiquées : les *white lists* en cas de marchés publics (listes des entreprises « bonnes » qui permettent, à

un système « commun » d'indicateurs objectifs pour évaluer l'efficacité des mesures de lutte contre le travail non déclaré et leur effectivité en relation aux contextes où elles sont utilisées (voyez point 1 de l'annexe).

45. Toujours pour soutenir les objectifs de l'AET en matière de lutte contre le travail non déclaré, la plate-forme s'attache à « faciliter et évaluer différentes formes de coopération entre les États membres et, le cas échéant, les pays tiers, tels que l'échange de personnel, l'utilisation de bases de données, l'organisation d'activités conjointes et de formations communes, et la mise en place d'un système d'échange d'informations pour la coopération administrative au moyen d'un module spécifique sur le travail non déclaré dans le cadre du système IMI » (point 2 de l'annexe)²³⁶.

46. Et encore, au sens du point 3 de l'annexe, la plate-forme s'attache à mettre en place (et évaluer) « des outils (par exemple une banque de la connaissance) pour un partage efficace des informations et des expériences ; et à élaborer des lignes directrices pour le respect de la législation, des manuels de bonnes pratiques, des principes communs d'inspection pour lutter contre le travail non déclaré et des activités communes telles que des campagnes européennes. Elle met au point un programme d'apprentissage par les pairs visant à recenser les bonnes pratiques dans tous les domaines pertinents pour lutter contre le travail non déclaré et organise des évaluations par les pairs pour suivre les progrès accomplis dans la lutte contre le travail non déclaré dans les États qui choisissent de participer à ces examens ».

47. Enfin la plate-forme s'attache à « échanger les expériences des autorités nationales dans l'application du droit de l'Union lié à la lutte contre le travail non déclaré » (point 4 de l'annexe).

IV. – *Composition tripartite de la plate-forme*

48. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 12 disciplinent la composition de la plate-forme.

Cette dernière est présidée par un représentant de l'AET et composée :

a) d'un représentant de haut niveau nommé par chaque État membre ;

ceux qui profitent de leur activité, d'éviter la responsabilité solidaire en cas de marché) ; les groupes de suivi auxquels les partenaires sociaux prennent également part ; l'expérience (italienne) des contrats de réaligement ; l'utilisation de badges d'identification des travailleurs sur les chantiers, etc.

²³⁶ Voy. la contribution de S. Borelli, Chapitre 4, Section 3, dans ce volume.

b) d'un représentant de la Commission ; c) d'un maximum de quatre représentants des organisations de partenaires sociaux interprofessionnelles au niveau de l'Union, désignés par ces organisations et représentant de manière égale les syndicats et les organisations d'employeurs.

49. Il faut ajouter aux représentants susmentionnés – au sens de l'article 12, paragraphe 4, alinéa 1 – un ensemble de personnes intéressées qui peuvent assister aux réunions de la plate-forme en qualité d'observateurs : a) un maximum de quatorze représentants des organisations de partenaires sociaux dans des secteurs marqués par une incidence élevée du travail non déclaré, désignés par ces organisations et représentant de manière égale les syndicats et les organisations d'employeurs ; b) un représentant d'Eurofound, un représentant de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail et un représentant de l'Organisation internationale du travail ; c) un représentant de chacun des pays tiers membres de l'Espace économique européen.

50. Par ailleurs, l'alinéa 2 du paragraphe 4 précise que « des observateurs autres que ceux » visés au premier alinéa peuvent être « invités à assister aux réunions de la plate-forme ».

51. Sur le droit à assister aux réunions de la plate-forme – indépendamment d'une invitation – des observateurs identifiés par le paragraphe 4, alinéa 1, il ne fait aucun doute. On peut se demander plutôt si la liste des observateurs indiqués par l'alinéa 1 du paragraphe 4 est exhaustive ou purement illustrative. La solution interprétative de la liste exhaustive semble préférable. Elle est la seule vraiment compatible avec ce qui est prévu – tout de suite après – à l'alinéa 2, à savoir que « des observateurs autres que ceux » spécifiquement identifiés au premier alinéa peuvent participer aux réunions si « invités », et donc à la discrétion des membres de la plate-forme.

52. Les tâches que les observateurs en général peuvent remplir avant, pendant et/ou après les réunions, ne sont pas claires elles non plus. S'il est vrai que les contributions des observateurs – qu'il s'agisse des observateurs institutionnels directement identifiés par le règlement AET, plutôt que de ceux qui sont « invités » – sont « dûment prises en considération », il reste la question de trouver la signification de cette dernière expression. Les observateurs pourront-ils jouer un rôle consultatif actif, ou seulement intervenir à l'instigation de la plate-forme ? Et encore, leurs avis seront-ils contraignants ? Ou bien la plate-forme sera-t-elle libre de les écarter ?

53. Étant donné le libellé de la norme, une interprétation intermédiaire semble préférable. Les observateurs pourront toujours émettre leurs avis et les présenter à l'attention de la plate-forme, qui sera tenue de les examiner, mais sans être pour autant liée par ces avis, pouvant les écarter, mais seulement à la suite d'un refus dûment motivé ; un simple refus démontrerait, en effet, que les avis en question n'ont pas été « dûment pris en considération ».

V. – Perspectives

54. Le travail non déclaré est, de par sa nature même, insaisissable et difficilement détectable²³⁷. Le manque d'informations partagées et l'hétérogénéité des procédures utilisées par les États membres pour lutter contre ce phénomène, mais aussi des objectifs poursuivis, rendent la lutte contre le travail non déclaré une affaire extrêmement complexe²³⁸.

55. L'institutionnalisation de la plate-forme au sein de l'AET peut être considérée comme un résultat positif du règlement n° 2019/1149, mais il reste que la première ne peut qu'assumer une fonction de support et/ou de partage d'informations et de coordination d'initiatives au niveau de l'Union, sans préjudice de la compétence des différents États membres dans la manière d'aborder la problématique en question, d'autant plus que la plupart du travail non déclaré concerne des personnes travaillant dans leur propre État²³⁹.

56. Le règlement AET a certainement rencontré les souhaits de nombre de *stakeholders* au sujet du manque d'informations et de la faible coordination entre les États membres sur les problématiques du travail non déclaré, mais les tâches de la plate-forme restent purement consultatives et informatives, avec tous les risques d'inefficacité/ineffectivité de son action.

²³⁷ Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority, Strasbourg, 13 mars 2018, SWD(2018) 68 final, pp. 120 et s. (ci-après « Impact Assessment »).

²³⁸ Voy. C. C. WILLIAMS et S. NADIN, « Joining up the fight against underdeclared work in Europe », *op. cit.*, pp. 1766-1767.

²³⁹ Impact Assessment, préc., p. 121.

57. Sur ce point il suffit de penser à la prochaine campagne d'information entreprise par la plate-forme pour l'année 2020, qui vise à combattre le travail non déclaré avec une série d'initiatives pour élever le niveau de connaissance et de sensibilisation des travailleurs et des entreprises sur les bénéfices du travail déclaré par rapport au travail non déclaré. L'objectif de la campagne médiatique est de mettre les travailleurs et les entreprises en condition de percevoir à quel point les bénéfices du travail déclaré sont supérieurs aux gains économiques à court terme (« *short-term financial gain* ») obtenus en utilisant le travail non déclaré²⁴⁰.

Il semble ici prévaloir une vision de l'UE s'inspirant de l'idée libérale du marché unique comme « volant » naturel de la protection des droits, idée en revanche démentie par la réalité.

58. En tout cas le succès ou l'échec de cette campagne d'information pourra être considéré comme un indice de la future fonctionnalité et efficacité des procédures et des initiatives entreprises par la plate-forme dans sa nouvelle apparence de « groupe de travail permanent » intégré dans l'activité de l'AET.

²⁴⁰ European Platform Underclared Work, « Campaign Concept Note », 9 septembre 2019, p. 10. Comme cela a été communiqué lors du dernier comité exécutif, la plate-forme contre le travail non déclaré lancera sa première campagne d'information en 2020. Les activités seront axées sur la sensibilisation des entreprises, des travailleurs et des décideurs politiques aux dommages créés par le travail non déclaré et à l'importance du travail déclaré. La campagne prévoira deux étapes différentes : 1) une semaine d'action du 16 au 20 mars. Au cours de cette semaine, les États membres et les partenaires sociaux sont invités par la Commission à organiser une activité de leur choix pendant la semaine d'action. Ces différentes activités seront encouragées dans le cadre de la campagne européenne sur les médias sociaux ; 2) de mars à juin 2020 : une campagne médiatique sociale à l'échelle de l'UE financée et menée par la Commission européenne et l'Autorité européenne du travail et soutenue par tous les membres et observateurs de la plate-forme. La campagne sur les médias sociaux ciblera tous les pays de l'UE, ainsi que l'Islande et la Norvège. Un ensemble de médias sociaux sera fourni par la Commission pour aider les parties prenantes à s'impliquer, à créer leur propre contenu et à diffuser les messages de la campagne.

Section 8. L'Autorité européenne du travail et la coordination en sécurité sociale

Marc MORSA

Collaborateur scientifique à l'Université catholique
de Louvain-la-Neuve (Belgique), centre CRIDES
Conseiller en stratégies internationales –
SPF fédéral Sécurité sociale (Belgique)

I. – *La volonté de la Commission européenne de dépecer la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale de ses organes stratégiques : tentative manquée ?*

I. Dans sa proposition de règlement établissant une AET²⁴¹, la Commission européenne souhaitait confier à cette nouvelle agence un ensemble étendu de tâches relevant de la coordination des systèmes de sécurité sociale (accès à l'information ; coopération et échange d'informations ; inspections communes et concertées, *etc.*) mais surtout envisageait de transférer purement et simplement de la CACSS deux sous-comités (la commission des comptes et la commission technique pour le traitement de l'information) ainsi qu'un groupe de travail permanent (le comité de conciliation) vers l'AET. Ce transfert des sous-comités de la CACSS n'était du reste aucunement justifié par la Commission européenne dans l'analyse d'impact accompagnant sa proposition législative²⁴². Tout au plus, s'agissant du comité de conciliation existant dans la matière de la coordination de la sécurité sociale, la Commission européenne s'est-elle limitée à relever l'absence de mécanisme de médiation transfrontalière entre les États membres dans tous les domaines de la mobilité de la main-d'œuvre et de la coordination de la sécurité sociale. En outre, la Commission relève que la procédure de dialogue et de conciliation présente certaines lacunes intrinsèques²⁴³ :

²⁴¹ COM(2018) 131 final – proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail.

²⁴² Document de travail des services de la Commission, résumé de l'analyse d'impact accompagnant le document : proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail, SWD/2018/069 final – 2018/064 (COD).

²⁴³ La Commission européenne formule cette assertion en se fondant sur une réponse donnée par la Commissaire Thyssen à une question posée par une parlementaire européen du groupe PPE, Mme Danuta Jazłowiecka (polonaise). Or, dans sa question (Question E-009697-16 on Application of the dialogue and conciliation procedure established by Decision of the Administrative Commission for the Coordination of

le caractère volontaire de la procédure de conciliation devant le comité de conciliation, la portée limitée de la procédure de conciliation qui se limite aux seuls aspects de la sécurité sociale du détachement, alors que ces discussions et désaccords d'interprétation sont également très pertinents dans d'autres domaines que celui de la coordination de la sécurité sociale tels que les prestations familiales ou la détermination de la législation applicable aux situations autres que le détachement. La commission souligne également le caractère non contraignant des décisions adoptées par le comité de conciliation ainsi que l'absence de mécanisme de contrôle et de suivi²⁴⁴. En outre, la Commission souligne qu'en raison de ces défis et de la longueur de la procédure, la grande majorité des cas sont résolus de manière bilatérale entre les États membres pendant les deux phases de la procédure de dialogue. Ce qui explique qu'entre 2010 et 2017, seules neuf affaires ont été soumises au comité de conciliation de la CACSS. Le « cycle de vie » complet d'un cas peut, en effet, durer jusqu'à plus de trois ans. Or, il faut le souligner, ces arguments ne sont étayés par aucune donnée objective. D'abord, la décision A1 établissant la procédure de dialogue et de conciliation concerne toutes les branches de la sécurité sociale, en ce compris le secteur des prestations familiales ainsi que les autres hypothèses de mobilité des travailleurs que celle du détachement. En outre, le nombre de cas limités portés devant le comité de conciliation ne doit masquer ni la réalité, ni l'ampleur des problèmes et des cas de fraudes auxquels sont confrontés les États membres : la plupart des cas, fort heureusement, sont résolus dans la première phase de la procédure de dialogue entre États membres ; seuls les cas pour lesquels les deux États membres en cause ne parviennent pas à se mettre d'accord sont portés devant le comité de conciliation après autorisation

Social Security Systems No A1) la députée souligne le problème lié au manque d'acceptation du document A1 par certains États membres et la non-utilisation de la procédure de dialogue et de conciliation et au non-respect du caractère contraignant attaché au document A1. La Commissaire européenne Thyssen va répondre que « la Commission est consciente des problèmes liés à l'acceptation du document portable A1 qui certifie la législation de sécurité sociale qui s'applique au titulaire. C'est notamment le cas lorsque les autorités nationales d'un État membre refusent d'accepter ce document alors qu'il avait été délivré par l'institution compétente d'un autre État membre sans recourir à la procédure de dialogue et de conciliation établie au niveau de l'UE. Plusieurs affaires sont actuellement pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne (C-365/15 [*COM c. Belgique*], C-620/15 [*A-Rosa*], C- 474/16 [*Belu*]) concernant l'effet contraignant de ce document pour les institutions et les juridictions de l'État membre d'accueil. La Commission espère que la Cour statuera sur ces affaires d'ici la fin de l'année et que ses arrêts apporteront davantage de clarté sur cette question. Parallèlement, la Commission administrative, composée d'experts de la sécurité sociale de tous les États membres, a lancé un débat sur les moyens de renforcer la procédure de dialogue et de conciliation en vue de la rendre plus efficace ».

²⁴⁴ Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority, SWD(2018) 68 final, pt 2.2.5. (ci-après « Impact Assessment »).

de la CACSS. Le manque évident de moyens affectés au fonctionnement du comité de conciliation (ressources humaines et financières) explique en grande partie le manque d'efficacité de ce comité. Par ailleurs, le fait que le comité de conciliation, aux termes du mandat que lui a confié la CACSS, ne doit remettre son avis juridique non-contraignant que dans un délai de six mois à dater de sa saisine contribue à un allongement excessif de la procédure dans des cas réclamant célérité. La Commission a toujours refusé d'accéder aux demandes d'amélioration de la procédure de dialogue et de conciliation que lui soumettaient les États membres, particulièrement ceux qui en font une utilisation intensive, dont la Belgique, qu'il s'agisse de soutenir les États parties aux différends dans l'établissement correct des faits, ou dans l'instauration d'un mécanisme de suivi et de contrôle des décisions prises. Du reste, on verra (voyez *infra*) que la procédure de médiation qui sera mise en œuvre par l'AET est affectée des mêmes lacunes que celles relevées par la Commission européenne au sujet de la procédure de dialogue et de conciliation. Enfin, l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement établissant une AET précise que les partenaires sociaux n'étaient pas d'accord sur le fait que l'absence de forums de règlement des litiges constituait un défi pour la coopération transfrontalière. Dans le préambule de sa proposition de règlement AET, la Commission précise que la plate-forme pour le règlement des différends entre États membres en ce qui concerne l'application du droit de l'Union relevant de son champ de compétence, que l'AET devrait mettre en place, devrait s'appuyer sur les mécanismes de dialogue et de conciliation actuellement en place dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale, mécanismes auxquels sont attachés les États membres²⁴⁵ et dont l'importance est reconnue par la Cour de justice²⁴⁶. L'argument tendant à indiquer qu'on démantèle un organe pour le transférer à l'AET au seul motif qu'il fonctionne bien est encore plus spécieux que ceux énoncés précédemment. Mais, concernant le transfert des deux sous-comités (la commission des comptes et la commission technique), la Commission européenne est encore plus laconique puisque cette dernière se contente de préciser qu'il s'agit simplement

²⁴⁵ Conseil, orientation générale partielle du 26 octobre 2017 sur la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 833/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 937/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 833/2004, 13645/1/17.

²⁴⁶ C.J.U.E., C-236/88, EU:C:1990:303, pt 17 ; C-202/97, EU:C:2000:75, pts 57-58 ; C-178/97, EU:C:2000:169, pts 44-45 ; C-2/05, EU:C:2006:69, pts 28-29 ; C-12/14, EU:C:2016:135, pts 39-41 ; C-359/16, EU:C:2018:63, pts 44-45.

de tâches techniques et opérationnelles sans démontrer la plus-value qu'il y aurait à la réalisation d'un tel transfert²⁴⁷.

2. On sait que la plupart des délégations, lors des onze réunions du groupe des questions sociales, n'ont pas soutenu la proposition de la Commission de transférer l'activité de la « commission technique » et celle de la « commission des comptes » de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale à l'autorité. Par conséquent, la présidence autrichienne a retiré de la proposition les références à ces organismes. De nombreux États membres ont également estimé que les missions du comité de conciliation de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale ne devraient pas être transférées à l'Autorité ; le comité de conciliation et ses missions devraient plutôt continuer de relever de la compétence de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. Il a été notamment avancé que l'Autorité pourrait ne pas posséder les compétences permettant de traiter les cas dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale et qu'elle pourrait interférer avec la mission d'interprétation du règlement (CE) n° 833/2004 qui appartient à la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale.

3. Mais cela signifie-t-il pour autant que la Commission européenne a renoncé à sa volonté de dépecer pièce par pièce, la CACSS de ses sous-comités les plus stratégiques au risque d'en faire une coquille vide ? L'article 40, paragraphe 1^{er}, du règlement établissant l'AET en prévoyant une clause d'évaluation et de réexamen permet à la Commission européenne au plus tard le 1^{er} janvier 2024 et ensuite tous les cinq ans d'évaluer la nécessité de modifier le mandat de l'AET et le champ d'application de ses activités, notamment d'élargir le champ d'application aux besoins spécifiques du secteur, ainsi que les implications financières d'une telle modification, compte tenu des travaux réalisés par les agences de l'Union dans ces domaines. L'évaluation envisage également de nouvelles synergies et explore les possibilités de rationalisation avec les agences en matière d'emploi et de politique sociale. Sur la base de l'évaluation, la Commission peut, le cas échéant, soumettre

²⁴⁷ Impact Assessment, préc., précise ainsi que « la commission des comptes et la commission technique seraient absorbés en raison de la nature technique de leurs tâches, respectivement pour superviser et faciliter le règlement des paiements transfrontaliers des demandes de remboursement entre institutions de sécurité sociale, par exemple en ce qui concerne l'utilisation de la carte européenne d'assurance maladie, et pour fournir un forum pour discuter des aspects techniques des outils informatiques utilisés pour la coordination en matière de sécurité sociale, notamment l'EESSI (c'est-à-dire pour échanger des informations) » [traduction libre].

des propositions législatives en vue de redéfinir le champ d'application du présent règlement (AET). Bref, la Commission européenne pourra, à travers cette faculté d'évaluation et de réexamen dont seule elle dispose, poursuivre le dépeçage de la CACSS.

II. – *La Commission administrative : nature, fonctionnement et raisons justifiant de maintenir l'intégrité de cet « organe européen unique dans son genre »*²⁴⁸

A. *Nature et genèse de la Commission administrative*

4. La Commission administrative est unique en son genre ; il n'existe pas d'équivalent dans les autres domaines de politique européenne²⁴⁹ et elle est considérée par la doctrine comme ayant un caractère *sui generis*²⁵⁰. En effet, bien qu'elle ne soit pas mentionnée parmi les institutions de l'Union européenne énumérées à l'article 13, paragraphe 1^{er}, TUE elle s'est vue confier par le législateur de l'Union des tâches réglementaires²⁵¹. La Commission administrative n'est pas un organe international en dépit de sa genèse²⁵² et de sa composition (représentants des gouvernements des États membres recevant des instructions de leurs gouvernements), mais bien un organe qui obéit au droit de l'Union²⁵³ et qui est « rattaché » à la Commission européenne. Enfin, la Commission administrative ne doit pas être confondue avec les comités de comitologie

²⁴⁸ R. CORNELISSEN, « The Administrative Commission on Social Security for Migrant Workers », *Social Europe*, 1986, p. 40 ; H. MASS, « La Commission administrative pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants, une curiosité institutionnelle », *C.D.E.*, 1966, n° 4 ; A. WENANDER, « A Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) N_883/2004 », *Review of European Administrative Law*, 2013, n° 1, p. 39. M. MORSA, « The European Regulation on social security coordination from the perspective of Belgian authority », in *60 Years of Social Security Coordination from a Workers' Perspective* (F. de WISPELAERE coord.), *RBSS*, 1T/2019, p. 139.

²⁴⁹ R. CORNELISSEN, « Titre IV. Administrative Commission and Advisory Committee », in *EU Social security Law. a commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009* (M. FUCHS et R. CORNELISSEN), Munich, Beck/Hart/Nomos, 2015, pp. 423 et s.

²⁵⁰ *Ibid.*, citant A. WENANDER, « A Network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) N_883/2004 », *op. cit.*, p. 49.

²⁵¹ R. CORNELISSEN, « Titre IV. Administrative Commission and Advisory Committee », *op. cit.*, p. 425.

²⁵² *Ibid.*, p. 426 qui expose que « [...] En 1958 il fut décidé de rendre les dispositions de la convention européenne opérationnelles dès que possible en transformant cette convention en un règlement en vertu de l'article 51 du Traité CEE. Par cette voie la procédure longue en vue de ratifier la Convention européenne a pu être évitée. En avril 1958, la Commission européenne présenta sa proposition de règlement incorporant le texte de la Convention européenne dans son entièreté avec seulement quelques modifications mineures et en omettant les protocoles. En six mois le Conseil a adopté le règlement n° 3/58 qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1959. La transformation de la Convention européenne en règlement n° 3 incluait la reprise de la Commission administrative avec sa composition internationale traditionnelle » [traduction libre].

²⁵³ Ainsi, sur la base de l'article 16 des statuts de la CACSS, si les dispositions des présents statuts exigent une interprétation, celle-ci est donnée par la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

chargés de contrôler l'exercice de pouvoirs d'implémentation conféré à la Commission par le législateur de l'Union conformément au règlement n° 182/2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission²⁵⁴.

B. *La composition de la Commission administrative*

5. Les statuts de la Commission administrative sont établis d'un commun accord par ses membres. Ces statuts ont été arrêtés le 16 juin 2010²⁵⁵⁻²⁵⁶. Les articles 5, paragraphes 4²⁵⁷ et 6, paragraphe 3²⁵⁸ du règlement d'application n° 987/2009 constituent une illustration concrète du rôle de conciliation déferé à la Commission administrative. La Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale²⁵⁹ est un organisme spécialisé de la Commission européenne, ayant le même siège que celle-ci et institué auprès de la Commission des Communautés européennes²⁶⁰. Elle est composée d'un représentant gouvernemental de chacun des États membres²⁶¹, assisté, le cas échéant, de conseillers techniques si les matières à traiter ou les mesures à prendre sur le plan national le requièrent. Chaque délégation ne peut, en règle générale, comporter plus de quatre personnes²⁶²⁻²⁶³.

²⁵⁴ S. VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2^e éd., coll. Europe(s), Bruxelles, Larcier, 2016, p. 205 ; J.-P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2018 ; G. ISAAC et M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, 12^e éd., Paris, Sirey, 2019.

²⁵⁵ Statuts de la CACSS, instituée auprès de la Commission européenne, du 16 juin 2010 (2010/C 213/11).

²⁵⁶ *J.O.*, C 213/20, 6 août 2010, p. 20.

²⁵⁷ Relatif à la valeur juridique des documents et pièces justificatives établis dans un autre État membre, et disposant ce qui suit : « à défaut d'un accord entre les institutions concernées, les autorités compétentes peuvent saisir la Commission administrative au plus tôt un mois après la date à laquelle l'institution qui a reçu le document a présenté sa demande. La Commission administrative s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois suivant sa saisine ».

²⁵⁸ Qui concerne l'application provisoire d'une législation et l'octroi provisoire de prestations, et disposant ce qui suit : « à défaut d'un accord entre les institutions ou autorités concernées, les autorités compétentes peuvent saisir la Commission administrative au plus tôt un mois après la date à laquelle la divergence de vues visée aux paragraphes 1 et 2 s'est manifestée ».

²⁵⁹ J.-Cl. FILLON, « La machinerie des nouveaux règlements : pilotage et gestion administrative et financière », *R.D.S.S.*, 2010, n° 1, p. 64, qui précise qu'il s'agit d'« un comité *sui generis*, ne relevant pas de la comitologie habituelle, placé auprès de la Commission [...] ».

²⁶⁰ Cela exprime l'idée que la Commission administrative ne représente pas seulement les intérêts des États membres mais sert aussi les intérêts de l'Union ; dans ce sens, voy. R. CORNELISSEN, « Titre IV. Administrative Commission and Advisory Committee », *op. cit.*, p. 427.

²⁶¹ L'art. 2, §§ 1 et 2, des statuts de la CACSS dispose qu'« en cas d'empêchement, chaque membre titulaire de la Commission administrative est remplacé par le suppléant qui a été désigné à cet effet par son gouvernement ». En outre, les suppléants peuvent accompagner les membres titulaires aux sessions de la Commission administrative.

²⁶² Art. 2, § 4, des statuts de la CACSS. Cette règle est prévue pour des raisons d'efficacité ; voy. R. CORNELISSEN, « Titre IV. Administrative Commission and Advisory Committee », *op. cit.*, p. 427.

²⁶³ Conformément à l'accord EEE les représentants de la Norvège, Islande et Lichtenstein peuvent participer aux réunions de la Commission administrative et à ses groupes de travail en qualité d'observateurs. Il en va de même pour la Suisse depuis l'entrée en vigueur en 2002 de l'accord bilatéral entre l'UE et la Suisse

Un représentant de la Commission des Communautés européennes participe, avec voix consultative, aux réunions de la Commission administrative²⁶⁴. Le représentant de la Commission européenne peut être accompagné de son suppléant. En outre peuvent également assister aux sessions, un représentant du service juridique et, si une question à traiter rend sa présence opportune, un représentant d'un autre service de la Commission européenne²⁶⁵. Le secrétariat est assuré par le secrétaire général et ses collaborateurs.

6. Cette Commission succède à la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSTM). Cette dernière dénomination n'était plus en phase avec le nouveau règlement n° 883/2004 dont on sait qu'il a élargi considérablement le champ d'application personnel en laissant « tomber » l'approche catégorielle axée sur l'activité économique des destinataires du règlement n° 1408/71.

C. *Le fonctionnement de la Commission administrative*

7. En vertu de l'article 3 des statuts de la Commission administrative, la présidence de la Commission administrative est exercée par celui des membres qui appartient à l'État dont le représentant au Conseil de l'Union européenne assume, pour la même période, la présidence de celui-ci²⁶⁶⁻²⁶⁷. Le président représente la Commission administrative au sein du comité consultatif pour la coordination des systèmes de sécurité sociale²⁶⁸ et en toute autre circonstance. En cas d'empêchement du président en exercice, la présidence est assurée par le suppléant et, dans ce cas, le suppléant peut voter à la place du président. Le secrétaire général de la Commission administrative assiste à toutes les réunions de celle-ci et de ses groupes de travail, accompagné par des membres du secrétariat qu'il désigne. En cas d'empêchement, il est remplacé par le secrétaire général adjoint ou les membres du secrétariat qu'il désigne²⁶⁹. Les décisions sur les questions d'interprétation visées à l'article 72, point a), du

relatif à la libre circulation des personnes.

²⁶⁴ Art. 71, § 1^{er}, règlement n° 883/2004. Il s'agira en règle du chef d'Unité qui participera aux réunions de la Commission administrative dans un rôle consultatif.

²⁶⁵ Art. 2, § 5, statuts de la CACSS.

²⁶⁶ Conformément à l'art. 16, § 9, TUE et à l'art. 236, pt b), TFUE.

²⁶⁷ J.-Cl. FILLON, « La machinerie des nouveaux règlements : pilotage et gestion administrative et financière », *op. cit.*, p. 65, qui indique que « l'originalité et la force de la Commission administrative viennent de ce qu'elle n'est pas présidée par le représentant de la Commission, qui n'a d'ailleurs qu'une voix consultative, mais par le représentant de l'État membre assurant la présidence tournante ».

²⁶⁸ Prévu à l'art. 75 du règlement n° 883/2004.

²⁶⁹ Art. 71, § 3, règlement n° 883/2004 et art. 2, § 6, statuts de la CACSS.

règlement n° 883/2004 sont adoptées suivant les règles de vote établies par le traité et font l'objet de la publicité nécessaire au *Journal officiel de l'Union européenne* par le secrétariat général. Relevons, en outre, que les décisions de la Commission administrative, ainsi que l'a jugé la Cour de justice à plusieurs reprises, *ne sont pas obligatoires*. En effet, « il résulte, tant de l'article 211 du traité que du système juridictionnel mis en place par le traité, et notamment par ses articles 230 et 234, qu'un organe tel que la Commission administrative, tout en étant susceptible de fournir une aide aux institutions de sécurité sociale chargées d'appliquer le droit communautaire dans ce domaine, n'est pas de nature à obliger ces institutions à suivre certaines méthodes ou à adopter certaines interprétations lorsqu'elles procèdent à l'application des règles communautaires »²⁷⁰. Les membres de la Commission administrative veillent à ce que des instructions appropriées soient données au niveau national pour assurer la bonne application des décisions publiées et non publiées de la Commission administrative. Les décisions s'appliquent à compter de la date qu'elles fixent ou, à défaut, à partir du premier jour du deuxième mois suivant leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

8. La Commission administrative se réunit sur convocation, envoyée au moins dix jours avant la session, par le secrétaire général, après consultation du président, aux membres et aux représentants de la Commission européenne²⁷¹. La Commission administrative se réunit au moins quatre fois par an. En outre, chaque année, l'une des sessions est consacrée à l'examen de la situation des créances visée à l'article 69 du règlement n° 987/2009, en présence du président en exercice de la commission des comptes, lequel fait en même temps rapport à la Commission administrative, conformément à l'article 74 du règlement n° 883/2004. En outre, la Commission administrative peut aussi se réunir en session extraordinaire si cinq membres au moins ou le représentant de la Commission européenne en font la demande. La demande précise l'objet de la réunion. Exceptionnellement, la Commission administrative peut tenir ses sessions en dehors de son siège, dans l'un des États membres de l'Union européenne ou dans les locaux d'un organisme international. L'ordre du jour provisoire de chaque session est établi par

²⁷⁰ Voy. notamment, C.J.C.E., 14 mai 1981, aff. 98/80, *Romano, Rec.*, 1981, p. 1241 ; plus récemment, voy. C.J.U.E., aff. C-527/16, *Alpenrind GmbH*, où en substance la C.J.U.E. conclut qu'un certificat A1 reste contraignant pour les institutions et les juridictions de l'État d'emploi même si les deux États ont engagé une procédure devant la Commission administrative et que celle-ci a conclu que le certificat a été émis à tort et qu'il devrait être retiré.

²⁷¹ Le président peut donner au secrétaire général de la Commission administrative toute instruction pour la tenue des réunions et l'exécution des travaux entrant dans les attributions de la Commission administrative.

le secrétaire général, après consultation du président de la Commission administrative et du représentant de la Commission européenne. Dans les cas où cela paraît nécessaire, le secrétaire général peut, avant de proposer l'inscription d'un point à l'ordre du jour, demander aux délégations intéressées de faire connaître leur avis par écrit sur cette question. L'ordre du jour provisoire est adressé aux membres et représentants de la Commission européenne, au moins dix jours avant le début de la session. Cet ordre du jour est ensuite approuvé dès le début de la session de la Commission administrative. Les membres de la Commission administrative ainsi que le représentant de la Commission européenne ont le droit de soumettre à la Commission administrative des questions spécifiques sur l'interprétation des règlements n° 883/2004 et n° 987/2009 lorsque des interprétations différentes entre les États membres ou l'un ou plusieurs des États membres et la Commission européenne pourraient être préjudiciables aux droits des personnes. La Commission administrative peut décider de transférer ces questions au comité de conciliation. Le président signe les documents émanant de la Commission administrative. Enfin, sur la base d'un mandat qu'elle arrête²⁷², la Commission administrative peut créer un comité de gestion pour l'assister dans ses travaux et lui faciliter la tâche²⁷³. C'est sur cette base qu'a été créé le groupe *ad hoc* « *Fraud and error* » chargé entre autres de procéder à des analyses portant sur les risques de fraude et erreurs découlant de l'application des règlements de coordination et de faire des propositions à la Commission administrative. De même, la Commission administrative peut créer, sur la base d'un mandat, un comité de conciliation pour l'assister dans ses travaux lorsque des membres ont une interprétation divergente de dispositions des règlements n° 883/2004 et n° 987/2009 et peut constituer des groupes de travail et d'étude de problèmes particuliers²⁷⁴ auxquels peuvent assister les représentants de la Commission européenne. Les statuts de la Commission administrative laissent à cette dernière une réelle marge de manœuvre dans la configuration des groupes de travail²⁷⁵. La tâche principale de la Commission administrative est de faciliter et renforcer la coopération entre les autorités et institutions nationales²⁷⁶.

²⁷² Dans un mandat qu'elle arrête, la Commission administrative détaille la composition, la durée, les tâches, les méthodes de travail et le système de présidence du comité de gestion.

²⁷³ Art. 4 statuts de la CACSS.

²⁷⁴ Art. 6 statuts de la CACSS.

²⁷⁵ Art. 7, § 4, statuts de la CACSS.

²⁷⁶ R. CORNELISSEN, « Titre IV. Administrative Commission and Advisory Committee », *op. cit.*, pp. 423 et s.

D. *Les tâches de la Commission administrative*

9. En vertu de l'article 72 du règlement n° 883/2004, la Commission administrative est chargée :

- de traiter toute question administrative ou d'interprétation découlant des dispositions du présent règlement (n° 883/2004) ou de celles du règlement d'application (n° 987/2009) ou de tout accord ou arrangement conclu dans le cadre de ceux-ci, sans préjudice du droit des autorités, institutions et personnes intéressées de recourir aux procédures et aux juridictions prévues par les législations des États membres, par le présent règlement et par le traité²⁷⁷. Sur cette base, la Commission administrative a adopté un grand nombre de décisions et de recommandations couvrant tous les aspects des règles de coordination (législation applicable ; prestations familiales, pensions, *etc.*). Il s'agit du *core business* naturel de la Commission administrative ;
- de faciliter l'application uniforme du droit communautaire, notamment en promouvant l'échange d'expériences et de bonnes pratiques administratives. Cette tâche particulière n'était pas mentionnée dans le règlement n° 1408/7, mais la valeur ajoutée de tous les acteurs résultant de l'échange de bonnes pratiques figurait dans l'article 137, paragraphe 2, du Traité CE (actuel article 153, paragraphe 2, TFUE)²⁷⁸. Cette tâche peut être illustrée par la discussion annuelle au sein de la Commission administrative qui se réalise sur la base des rapports remis sur base volontaire par les États membres portant sur les fraudes et les erreurs découlant de la décision H5. Il s'agit d'une tâche dans laquelle la Belgique s'est particulièrement investie puisqu'au départ d'un projet financé par la Commission européenne, elle a permis de – en partenariat avec une institution des Pays-Bas (Sociale VerzekeringsBank) – développer une *e-platform* des points de contact nationaux hébergée sur les serveurs de la Commission européenne ; il s'agit d'une plate-forme paneuropéenne unique en matière de lutte contre la fraude sociale transfrontalière au niveau européen²⁷⁹. Une conférence annuelle de la plate-forme permet aux points de contact nationaux d'échanger sur les bonnes pratiques et ainsi trouver des

²⁷⁷ Une juridiction nationale n'est liée ni par les décisions interprétatives de la Commission administrative, ni par les décisions de la Commission administrative dans lesquelles celle-ci réglemente les mesures de détail pour la mise en œuvre des règlements de coordination. Voy. C.J.C.E., aff. C-98/80, EIC:1980:267, *Romano*.

²⁷⁸ R. CORNELISSEN, « Titre IV. Administrative Commission and Advisory Committee », *op. cit.*, p. 431.

²⁷⁹ L'adresse de la plate-forme « Cross-border social security fraud and error » est hébergée par la Commission européenne : <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/forums/h5ncp/index.php>.

sources d'inspiration pour leurs politiques internes de lutte contre la fraude sociale transfrontalière ;

- de promouvoir et de développer la collaboration entre les États membres et leurs institutions en matière de sécurité sociale en vue, notamment, de répondre aux questions particulières de certaines catégories de personnes²⁸⁰ ; de faciliter, dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale, la réalisation d'actions de coopération transfrontalière ;
- de favoriser le recours le plus large possible aux nouvelles technologies pour faciliter la libre circulation des personnes, notamment en modernisant les procédures nécessaires à l'échange d'informations et en adaptant aux échanges électroniques le flux d'informations entre les institutions, compte tenu de l'évolution du traitement de l'information dans chaque État membre. La Commission administrative adopte les règles de structure commune pour les services de traitement électronique de l'information notamment en matière de sécurité et d'utilisation des standards, et elle fixe les modalités de fonctionnement de la partie commune de ces services. Cette tâche particulière renvoie à la mise en œuvre du système d'échange électronique EESSI ;
- d'exercer toute autre fonction relevant de sa compétence en vertu des règlements de base n° 883/2004 et d'application n° 987/2009 ou de tout accord ou arrangement conclu dans le cadre de ceux-ci. Il s'agit d'une mission très large attribuée à la Commission administrative ;
- de faire toute proposition à la Commission des Communautés européennes en matière de coordination des régimes de sécurité sociale, en vue d'améliorer et de moderniser l'acquis communautaire par l'élaboration de règlements ultérieurs ou au moyen d'autres instruments prévus par le traité. Afin de mener à bien cette tâche, la Commission administrative a décidé d'organiser des forums de réflexion portant sur des sujets directement liés à l'amélioration et/ou modernisation des règlements ou encore un forum portant sur la dimension internationale de la coordination en sécurité sociale. Chaque présidence décide d'aborder une thématique particulière sur la base d'un rapport analytique préparé par le réseau d'experts légaux de la Commission. Durant ces forums, les représentants nationaux interagissent non en leur qualité de représentants gouvernementaux mais en qualité d'experts dans le domaine de la coordination en sécurité sociale visée. L'objectif sous-jacent à ces

²⁸⁰ R. CORNELISSEN, « Titre IV. Administrative Commission and Advisory Committee », *op. cit.*, pp. 431-432, qui explique que la formulation « [...] certaines catégories de personnes » est un compromis qui fait allusion sans le dire aux travailleurs frontaliers.

- forums est de mener, dans une perspective à long terme, une discussion à bâtons rompus en vue de dégager des « recommandations », pistes d'amélioration, *etc.*, qui pourraient ultérieurement déboucher sur une décision ou une recommandation adoptée par la Commission administrative ou constituer une composante d'une future initiative législative de la Commission en vue de réviser les règlements de coordination ;
- d'organiser et soutenir le forum annuel portant sur la dimension internationale de la coordination en sécurité sociale²⁸¹. Ce forum est le lieu privilégié permettant aux experts nationaux d'échanger sur les négociations en cours de traités bilatéraux qu'ils ont développées avec des États tiers, de partager les difficultés rencontrées avec tel État tiers, mais aussi de permettre à la Commission de fournir un état des lieux des négociations qu'elle mène pour conclure tel accord d'association²⁸².
 - d'établir les éléments à prendre en considération pour la définition des comptes relatifs aux charges incombant aux institutions des États membres en vertu du présent règlement et d'arrêter les comptes annuels entre lesdites institutions, sur la base du rapport de la commission des comptes visée à l'article 74. Un rapport annuel de la commission des comptes est ainsi présenté à la Commission administrative pour adoption.

10. Il s'agit donc d'un « programme très large »²⁸³. En comparaison avec le règlement antérieur, il faut relever que²⁸⁴ :

- le règlement n° 883/2004 lui *retire deux attributions* : d'une part, la fonction de faire effectuer des traductions notamment en ce qui concerne les dossiers des bénéficiaires du règlement (attribution prise en charge par la Commission même) et, d'autre part, l'attribution (jamais exercée par le passé) consistant à promouvoir et développer la collaboration entre États membres en vue d'une action sanitaire et sociale d'intérêt commun ;
- le règlement n° 883/2004 *renforce*, par contre, *deux fonctions dévolues* à la Commission administrative :
 - d'une part, comme instance de recours gracieux, le règlement d'application n° 987/2009 (article 6, paragraphe 3²⁸⁵) opère un certain

²⁸¹ La création de ce forum sur la dimension extérieure de la coordination en sécurité sociale fait suite à la communication de la Commission européenne de 2012 (COM(2012) 153 final).

²⁸² R. CORNELISSEN, « Titre IV. Administrative Commission and Advisory Committee », *op. cit.*, p. 436.

²⁸³ J.-Cl. FILLON, « La machinerie des nouveaux règlements : pilotage et gestion administrative et financière », *op. cit.*, p. 65.

²⁸⁴ *Ibid.*, pp. 66 et s.

²⁸⁵ L'art. 6, § 3, du règlement n° 987/2009 dispose ainsi qu'« [à] défaut d'un accord entre les institutions ou autorités concernées, les autorités compétentes peuvent saisir la Commission administrative au plus tôt un mois après la date à laquelle la divergence de vues visée aux paragraphes 1 et 2 s'est manifestée. La Commission administrative s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois suivant sa saisine ».

nombre de renvois à la Commission administrative, en sus de ceux organisés par le règlement n° 883/2004, pour développer cette fonction. Ce rôle de médiateur de la Commission résulte de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de législation applicable ou celle concernant la valeur juridique des formulaires de détachement. Cette mission de conciliation fait l'objet de la décision A1 de la Commission administrative du 12 juin 2009 qui définit les modalités d'une procédure de dialogue et de conciliation applicable et est exercée par un comité de conciliation créé en son sein²⁸⁶⁻²⁸⁷ ;

- et, d'autre part, la fonction de recours aux nouvelles technologies s'est considérablement développée (le règlement imposant dorénavant l'obligation de dématérialiser l'ensemble des échanges de documents et de données²⁸⁸). La commission technique pour le traitement de l'information est chargée de proposer à la Commission administrative les règles d'architecture communes pour la gestion des services de traitement électronique de l'information, notamment en matière de sécurité et d'utilisation des standards. Vu le nombre et le caractère technique des décisions à prendre lors de la phase actuelle de mise en place du réseau EESSI²⁸⁹, la Commission administrative s'est dotée temporairement d'un *executive Board* chargé de l'assister dans ce travail en supervisant quotidiennement le projet EESSI.

II. Les règlements de coordination créent, en outre, deux sous-comités permanents au sein de la CACSS : la commission des comptes²⁹⁰ (sorte de chambre de règlement/compensation des créances transfrontalières essentiellement en matière de soins de santé) et une commission technique (chargée de proposer une structure pour l'échange électronique d'information – EESSI)²⁹¹. Afin de souligner l'importance de ces deux sous-comités, alors qu'ils étaient mentionnés dans le règlement d'application n° 574/72 du règlement n° 1408/71, ceux-ci sont dorénavant explicitement repris ~~à l'occasion de l'entrée~~ au 1^{er} mai 2010

²⁸⁶ La procédure de dialogue et de conciliation est appliquée avant toute saisine de la Commission administrative. La présente décision s'applique sans préjudice des procédures administratives devant être suivies conformément à la législation nationale des États membres concernés. Si la question fait l'objet d'une procédure de recours judiciaire ou administratif en application de la législation nationale de l'État membre dans lequel est située l'institution ayant délivré le document en cause, la procédure de dialogue et de conciliation est suspendue.

²⁸⁷ La procédure de dialogue et de conciliation comprend trois étapes distinctes dont le but (graduel) est de « contraindre » à la solution concertée.

²⁸⁸ Voy. le chapitre 2 du règlement n° 987/2009.

²⁸⁹ Electronic Exchange of Social Security.

²⁹⁰ Art. 74 règlement n° 883/2004.

²⁹¹ Art. 73 règlement n° 883/2004.

des règlements n^{os} 883/2004 et 987/2009 dans le règlement de base n^o 883/2004. Le transfert de ces deux sous-comité (la commission des comptes et la commission technique) de la CACSS vers l'AET aurait été très problématique. D'abord, la commission des comptes, véritable chambre de compensation pour le règlement de créances transfrontalières entre institutions compétentes en matière de soins de santé, porte sur des budgets des États membres et son objet est totalement étranger aux buts poursuivis par l'AET. Ensuite, le transfert vers l'AET de la commission technique, véritable architecte du système EESSI, aurait été source d'incertitudes et de difficultés réelles pour les États membres dès lors que la production d'EESSI est entré dans sa phase de production et d'implémentation ; le relais de problèmes techniques au quotidien vers une agence située à Bratislava aurait sapé le cadre de communication immédiat existant au niveau national entre les représentants des gouvernements siégeant au sein de la CACSS et ceux siégeant dans la commission technique placé sous son autorité.

Quant au comité consultatif, il s'agit également d'un sous-comité qui comprend des représentants de la Commission européenne, des gouvernements et des partenaires sociaux au niveau européen et se réunit une fois par an (en moyenne). À ce stade, la proposition de règlement établissant l'AET ne prévoit pas son transfert vers l'Autorité mais uniquement la participation du *staff* de cette dernière aux travaux du comité consultatif de la CACSS.

III. – *La procédure de dialogue et de conciliation existant et l'interaction avec l'Autorité européenne du travail*

A. *Deux phases de dialogue et une phase de conciliation*

12. Dans le prolongement des dispositions des articles 5 et 6 du règlement n^o 987/2009²⁹², la Commission administrative pour la Coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSS) a adopté le 12 juin 2009 la décision A1²⁹³ qui établit une procédure de dialogue et de conciliation relative à la validité des documents, à la détermination de

²⁹² Ces dispositions confirment et étendent la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes au regard du règlement (CEE) n^o 1408/71 du Conseil, qui a conduit à la mise au point d'une procédure standard pour le règlement des litiges entre les États membres concernant la validité des attestations de détachement et a été consolidée dans l'ancienne décision n^o 181 de la Commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants.

²⁹³ *J.O.U.E.*, C 106, 24 avril 2010, p. 1.

la législation applicable et au service des prestations au titre du règlement (CE) n° 883/2004²⁹⁴. Cette procédure est appliquée avant toute saisine de la Commission administrative et sans préjudice des procédures administratives devant être suivies conformément à la législation nationale des États membres concernés. En outre, si la question soumise au comité de conciliation fait l'objet d'une procédure de recours judiciaire ou administratif en application de la législation nationale de l'État membre dans lequel est située l'institution ayant délivré le document en cause, la procédure de dialogue et de conciliation est suspendue²⁹⁵.

13. Cette procédure comprend deux phases de procédure de dialogue. *Durant la première phase*, en cas de doutes concernant la validité d'un document délivré par une institution ou autorité d'un autre État membre ou en cas de contestation relative à la détermination (provisoire) de la législation applicable, les services d'inspection adressent une demande motivée aux institutions compétentes des États membres concernés pour qu'elles apportent les éclaircissements nécessaires concernant sa décision et, selon le cas, de retirer ou d'invalidier le document en cause ou de revoir ou d'annuler sa décision. L'institution de l'autre État membre doit accuser réception de cette demande endéans un délai maximal de dix jours et rend en principe sa décision dans un délai de trois mois suivant la réception de ladite demande ; en effet, ce délai peut être prolongé d'une période de trois mois maximum en cas de complexité du dossier ou parce que la vérification de certaines données nécessite l'intervention d'une autre institution. Enfin, les États membres concernés peuvent, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, convenir de déroger aux délais précités ; en ce cas, la prolongation doit être justifiée et proportionnée compte tenu de la situation d'espèce et doit être limitée dans le temps. Si les parties concernées ne parviennent pas à un accord au terme de la première phase de procédure ou si aucune décision n'est prise endéans le délai prévu, alors celles-ci *peuvent* entamer la *deuxième phase de procédure de dialogue*²⁹⁶. Dans ce cas, les parties nomment endéans un délai de quatorze jours un point de contact central et ces derniers s'efforcent de trouver un accord dans un délai de six

²⁹⁴ Ces art. 5 et 6 du règlement (CE) n° 987/2009 prévoient tous deux la possibilité de saisir la Commission administrative à défaut d'un accord entre les institutions ou autorités concernées, mais les États membres ont indiqué qu'ils estimaient nécessaire d'établir une procédure standard à suivre avant que la Commission administrative puisse être saisie et de définir plus précisément le rôle de conciliation de ladite Commission en cas de divergence de points de vue entre les institutions au sujet de la législation applicable. Voy. considérant 11 décision A1.

²⁹⁵ Art. 4 décision A1.

²⁹⁶ Cette deuxième phase de la procédure est facultative et les parties peuvent porter directement le différend à la CACSS.

semaines à compter de leur nomination. Si aucun accord n'intervient au terme de la deuxième phase de dialogue, les parties concernées peuvent saisir la CACSS et à cette fin préparent à l'attention de la CACSS une note explicative sur les points litigieux avec possibilité de saisine d'un comité de conciliation si les deux parties en litige ainsi que la CACSS y consentent ; ce dernier comité fonctionne sous la forme d'un groupe de travail *ad hoc* créé au sein de la CACSS et est composé d'experts désignés par les États membres particulièrement compétents dans les domaines de la coordination (législation applicable, *etc.*). Le comité de conciliation est chargé de rendre, dans les six mois de sa saisine, un avis juridique sur la(les) question(s) de droit qui opposaient les deux parties.

14. Cette procédure reste méconnue et partant non appliquée²⁹⁷. En outre, bien que susceptible d'être mise en œuvre en cas de contestation portant sur les documents émis dans les différents secteurs couverts par le champ d'application matériel du règlement n° 883/2004, il n'est fait usage de cette dernière qu'en cas de doute portant sur la validité des documents A1²⁹⁸. Les institutions et autorités compétentes belges utilisent intensivement cette procédure depuis plusieurs années et de manière systématique depuis la mi 2015 ; à cette fin, les autorités belges ont développé une plate-forme collaborative entre institutions et autorité compétentes belges afin d'assurer un suivi de tous les dossiers traités en application de la procédure²⁹⁹ de dialogue et de conciliation (« procédure A1 »). Cette procédure A1 (bien que perfectible) conduit à des résultats encourageants en termes d'échanges d'informations et/ou de retrait de documents A1 par les autorités étrangères, mais davantage cette procédure tend à renforcer les processus de coopération entre inspections, institutions et autorités compétentes des États membres.

B. *Interaction avec la future Autorité européenne du travail en matière de résolution des litiges*

15. À la suite d'un travail intense des co-législateurs, un accord est intervenu dès le 14 février 2019 en vue d'établir une agence européenne (dénommée « Autorité européenne du travail »)³⁰⁰. L'Autorité coopérera étroitement avec les organismes de l'UE continuant de fonctionner dans

²⁹⁷ Y. JORENS, in *Rapport analytique sur les procédures administratives des documents portables A1* (2014).

²⁹⁸ M. PÖLTL et B. SPIEGEL, « Arbitration under International Social Security Instruments », *Inertax*, mars 2014, vol. 42, n° 3, pp. 198-201.

²⁹⁹ Plate-forme dénommée « Osiris » par les autorités belges.

³⁰⁰ Voy. COM(2018) 131 final du 31 mars 2018.

leur configuration actuelle, tels que la CACSS, le comité consultatif pour la coordination des systèmes de sécurité sociale et le comité consultatif sur la libre circulation des travailleurs, afin d'assurer la complémentarité de leurs travaux. Cette rationalisation du paysage institutionnel créera de précieuses synergies et éliminera les redondances, améliorant par là même la qualité des discussions et des résultats de l'action.

16. La proposition de règlement de la Commission européenne prévoyait de confier le règlement des litiges pour tous les domaines politiques couverts par l'AET à un comité de médiation créé au sein de celle-ci. Or, dans son orientation générale, le Conseil avait relevé que « [...] le comité de conciliation et ses missions devraient plutôt continuer de relever de la compétence de la CACSS. Il a été notamment avancé que l'Autorité pourrait ne pas posséder les compétences permettant de traiter les cas dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale et qu'elle pourrait interférer avec la mission d'interprétation du règlement (CE) n° 883/2004 qui appartient à la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale »³⁰¹. Lors des dialogues inter-institutionnels sous présidence roumaine, une proposition de compromis – sous la pression émanant de la Commission européenne³⁰² – concernant la résolution des litiges a été présentée et a reçu l'accord du Parlement et du Conseil. Au terme de la phase de dialogue et dans la mesure où aucun accord entre parties n'a été trouvé, les dossiers portant totalement ou partiellement sur des éléments de coordination en sécurité sociale sont transmis au comité de médiation créé au sein de l'AET. Cette dernière doit informer la CACSS des dossiers qu'elle reçoit et qui concernent totalement ou partiellement la coordination en sécurité sociale. Le processus de médiation se déroule en deux étapes : d'abord, *via* un médiateur (1^{re} étape) et, ensuite, possibilité de saisir le comité de médiation au sein de l'AET dans l'hypothèse où aucun accord n'est intervenu au terme de la première étape. Un droit d'évocation permettant que le dossier (concernant totalement ou partiellement les aspects coordination sécurité sociale) soit traité par la CACSS (et son comité de conciliation) ~~au bénéfice de la CACSS~~ avec l'accord des États membres parties au différend ou de tout État membre partie au différend est prévu. Par conséquent, les deux procédures (conciliation *via* la CACSS et médiation *via* l'AET) peuvent fonctionner en parallèle et le « dernier mot » est donné à la CACSS. Cette

³⁰¹ Coreper, 28 novembre 2018, doc. réf. n° 14583/18.

³⁰² Qui souhaitait confier des tâches opérationnelles à l'AET en matière de coordination en sécurité sociale.

procédure hybride sera évaluée par la Commission européenne en vue d'envisager dans le futur de modifier celle-ci.

17. La procédure ainsi conçue risque d'obérer les délais de traitement des dossiers alors que ces derniers par nature volatile requièrent célérité au niveau du traitement.

Contacts directs (dialogue)	CACSS	AET
	Comité de conciliation	Médiateur
		Comité de médiation
R883/04 & R987/09 Décision A1 Acquis	R883/04 & R987/09 Décision A1 Acquis	Règlement AET Arrangement AET/ CACSS

(*) Droit d'évocation des dossiers (à tous les niveaux de la procédure de médiation) soit par la CACSS avec l'accord des deux parties en litige, soit par un État membre en litige avec l'accord de l'autre État membre.

18. La mise sur pied du mécanisme de médiation nécessite la conclusion d'un accord de coopération entre l'AET et la CACSS (article 13, paragraphe 11, du règlement 2019/1149 établissant une AET). Lors de sa réunion du 3 décembre 2019, le conseil d'administration de l'AET, dans l'élaboration de son programme d'activités pour l'année 2020, n'a pas retenu comme étant prioritaire la tâche de médiation. Cela est ~~d'autant plus étonnant~~ au vu du volume de cas existant ; ainsi, pour la Belgique on dénombre pas moins de 1347 cas traités dans le cadre de la procédure de dialogue et de conciliation sur la période mi-2015 à ce jour³⁰³ et lorsqu'on sait que certaines organisations syndicales ont annoncé leur intention de renvoyer un certain nombre de cas à l'Autorité récemment instituée.

³⁰³ Ce volume est sous-estimé dès lors que les institutions compétentes gèrent un certain nombre de cas en dehors de la décision A1 de dialogue et de conciliation, en recourant à l'art. 76, § 3, du règlement n° 883/2004.

19. Certains auteurs – avant que la Commission ait publié sa proposition de règlement établissant une AET – estimaient que la tâche consistant à résoudre les différends entre États membres s'inscrivait dans le débat ~~autour des~~ relations avec la Cour de justice de l'Union européenne : « la première priorité est de régler les litiges par le biais d'un dialogue entre les parties prenantes nationales (organisations et institutions compétentes des États membres, partenaires sociaux et autres organismes ayant un intérêt légitime à la cessation ou à l'interdiction des infractions intracommunautaires). S'ils ne parviennent pas à un accord, ils ont la possibilité de saisir l'Autorité européenne du travail. Sans prendre position dans le débat sur l'opportunité de créer une unité spéciale à la Cour de justice de l'Union européenne pour les conflits du travail, il serait approprié de donner à l'Autorité européenne du travail la possibilité de faire appel directement à la Cour de justice de l'Union européenne pour une décision, si l'Autorité est incapable de concilier les points de vue ou de trouver une solution »³⁰⁴. Fort heureusement, le législateur européen n'a pas « emprunté cette direction », confinant la procédure de médiation dans ce qu'elle doit être, à savoir un mécanisme pacifique de résolution des différends entre États membres dans les domaines d'application de l'AET en vue de concilier les points de vue divergents des États membres parties au différend et à adopter un avis non contraignant. Une telle procédure se caractérise par son caractère volontaire dès lors que la procédure de médiation ne peut être mise en branle que de l'accord des deux parties au différend et pour autant que la phase préalable de dialogue entre les institutions/autorités compétentes des États membres en cause n'a pas permis d'atteindre un accord entre elles. De même, l'AET ne servira pas non plus de forum pour régler les différends entre les particuliers ou les employeurs et les autorités des États membres. Elle proposera, à la demande des parties, une médiation exclusivement en cas de litige entre les autorités nationales concernant l'application du droit de l'Union dans les domaines de la mobilité de la main-d'œuvre et de la sécurité sociale. Le règlement AET est très clair dans ses relations avec les procédures judiciaires portées devant la Cour de justice de l'Union européenne dès lors que celui-ci prévoit en substance que l'AET exerce son rôle de médiation sans préjudice de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne concernant l'interprétation du droit de l'Union et sans préjudice de la compétence de la

³⁰⁴ J. CREMERS, *Towards a European Labour Authority : Mandate, Mains Tasks and Open Questions*, Friedrich-Ebert-Stiftung Foundation, 2017.

Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale³⁰⁵. Bref, les dossiers dans lesquels il existe des procédures judiciaires en cours à l'échelon national ou à l'échelle de l'Union ne sont pas admissibles au bénéfice de la médiation de l'Autorité. Lorsqu'une procédure judiciaire est engagée au cours de la médiation, la procédure de médiation est suspendue³⁰⁶.

IV. – *L'avis du comité consultatif
pour une Autorité européenne du travail*

20. Le groupe consultatif pour une AET a émis un certain nombre de recommandations au sujet de la tâche de médiation dont devra s'acquitter l'AET³⁰⁷. De manière générale, le groupe consultatif estime que la médiation devrait travailler en synergie avec la conciliation (pour les différends portant sur la coordination en sécurité sociale) et qu'elle contribuerait à stimuler le dialogue entre les États membres. D'une manière générale, le groupe consultatif a largement admis que les procédures utilisées par le comité de conciliation de la CACSS constituent une bonne base et pourraient servir de modèle au développement de plates-formes de médiation. Il a également été souligné qu'il serait important d'examiner les synergies et la coopération avec la CACSS, étant donné que les questions liées à la coordination de la sécurité sociale sont très souvent liées à la libre circulation des travailleurs et aux questions de travail en général. Cette dernière réflexion émise par le groupe consultatif AET n'est pas étayée par le contenu des dossiers traités dans le cadre de la conciliation en sécurité sociale étant donné non seulement l'étanchéité existante (et voulue) par le législateur européen entre les règlements de coordination en sécurité sociale et la directive détachement puisque ces deux instruments reposent sur des bases juridiques différentes (libre circulation des travailleurs *versus* libre prestation de services), qu'ils ont un champ d'application personnel différent (la directive détachement 96/71 ne concernant que les travailleurs salariés en droit du travail alors que les règlements de coordination n^{os} 883/2004 et 987/2009 visent non seulement les salariés, les indépendants mais aussi les fonctionnaires nationaux) et qu'ils poursuivent un objectif distinct (assurer l'application d'un noyau dur de dispositions impératives en droit du travail de

³⁰⁵ Considérant n° 23 règlement AET.

³⁰⁶ Art. 13, § 9, règlement AET.

³⁰⁷ Document portant les références ELA/2019/003 REV1.

l'État d'emploi s'agissant de la directive 96/71, alors que le détachement en sécurité sociale conçu comme une exception de la désignation de la loi du pays d'emploi assure le maintien de l'affiliation du travailleur au système de sécurité sociale de l'État d'origine). Certains membres ont souhaité que la procédure soit détaillée dans le règlement, tandis que d'autres ont préféré laisser cela au conseil d'administration de l'Autorité ; il a été conclu que les colégislateurs décideraient du degré de détail de la procédure de médiation. De l'avis général au sein du groupe, les délais ne devraient pas être longs. La durée prédominante mentionnée était de six mois, tout en permettant une certaine souplesse dans les règles pour les cas plus complexes. La majorité des membres du groupe ont indiqué une préférence pour des avis non contraignants de l'AET, qui seraient néanmoins moralement contraignants, même si pour la plupart d'entre eux, il était clair qu'il appartiendrait aux colégislateurs de s'accorder sur ce point.

21. Au titre de recommandations, le groupe consultatif pour une AET préconise ce qui suit :

- Les domaines d'intervention de la fonction de médiation pourraient inclure les sociétés de boîtes aux lettres, l'absence persistante de réponse aux sollicitations, les transmissions d'informations incomplètes persistantes, *etc.* ;
- Utiliser la procédure du comité de conciliation de la CACSS comme modèle, en particulier l'approche en deux étapes (dialogue et conciliation). La procédure de conciliation constitue un bon modèle à utiliser par l'AET et constitue donc une bonne base de travail ;
- Veiller à ce que les personnes nommées pour traiter les dossiers de médiation soient qualifiées, neutres et bien informées des domaines relevant de la compétence de l'AET ;
- Veiller à ce que la procédure soit rapide, c'est-à-dire qu'elle ne dépasse généralement pas six mois, impartiale et conduise à une application égale et équitable des règles à toutes les parties concernées. Soulignons, ce stade, qu'il s'agit, du délai existant pour le comité de conciliation lorsque ce dernier doit rendre un avis juridique dans les différends portant sur la coordination en sécurité sociale. Mais, le Conseil, dans son approche générale pour la révision des règlements de coordination, s'est mis d'accord pour une procédure spécifique pour tous les litiges relatifs à la validité des documents A1 et des délais abrégés par rapport à la situation actuelle.

Le rôle des partenaires sociaux dans les systèmes nationaux devrait être pris en compte et doit être préservé. Relevons déjà que dans la procédure actuelle de conciliation, les partenaires sociaux ne jouent aucun rôle que ce soit pour initier la procédure, intervenir dans les différents stades de la procédure, *etc.* L'intervention dans le déroulement de la procédure des partenaires sociaux, à notre estime, ne se justifie nullement eu égard à la complexité technique liée aux dossiers ;

- Assurer une coordination et un échange d'informations efficaces entre l'AET et la CACSS.

V. – Le mécanisme de médiation mis en place par le règlement établissant l'Autorité européenne du travail : précisions

22. Il est attendu de l'AET qu'elle joue un rôle de médiation. Les États membres devraient être en mesure de saisir l'Autorité de cas individuels litigieux à des fins de médiation lorsqu'ils n'ont pas réussi à les résoudre par des contacts directs et par un dialogue. La médiation concerne uniquement les différends entre États membres, tandis que les particuliers et les employeurs qui rencontrent des difficultés à faire valoir leurs droits garantis par l'Union devraient continuer à avoir à leur disposition les services nationaux et de l'Union spécialisés dans le traitement de ces questions, comme le réseau SOLVIT, auxquels l'AET doit renvoyer ces dossiers. Le réseau SOLVIT devrait aussi pouvoir soumettre à l'Autorité, pour examen, les dossiers dans lesquels le problème ne peut être résolu en raison des différences qui existent entre les administrations nationales. L'AET doit exercer son rôle de médiation sans préjudice de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée « Cour de justice ») concernant l'interprétation du droit de l'Union et sans préjudice de la compétence de la Commission administrative.

Parmi les objectifs poursuivis par l'AET (article 2), le règlement établissant l'AET prévoit que cette dernière doit assurer une médiation et facilite la recherche d'une solution en cas de différends transfrontaliers entre les États membres. Conformément à l'article 7 du règlement établissant l'AET, cette dernière rend compte à la Commission, deux fois par an, des demandes non résolues entre les États membres et examine si ces demandes doivent être soumises à la médiation conformément à l'article 13, paragraphe 2. Lorsqu'un différend ne peut être résolu par des contacts directs et par le dialogue entre les États membres qui sont parties au différend, l'Autorité ouvre une procédure de médiation à la

demande d'un ou de plusieurs des États membres concernés. L'Autorité peut également proposer d'ouvrir une procédure de médiation de sa propre initiative. La médiation n'est réalisée qu'avec l'accord de tous les États membres qui sont parties au différend (article 13, paragraphe 3). La première phase de la médiation est conduite entre les États membres qui sont parties au différend et un médiateur, qui adoptent un avis non contraignant d'un commun accord. Les experts des États membres, de la Commission et de l'Autorité peuvent participer à la première phase de la médiation à titre consultatif (article 13, paragraphe 4). Si aucune solution n'est trouvée pendant la première phase de la médiation, l'Autorité ouvre une deuxième phase de médiation devant son conseil de médiation, sous réserve de l'accord de tous les États membres qui sont parties au différend. Le conseil de médiation, composé d'experts des États membres qui ne sont pas parties au différend, s'efforce de concilier les points de vue des États membres qui sont parties au différend et adopte un avis non contraignant. Les experts de la Commission et de l'Autorité peuvent participer à la deuxième phase de la médiation à titre consultatif (article 13, paragraphe 5). Il revient au comité d'administration d'adopter les règles de procédure applicables à la médiation, y compris les modalités de travail et la désignation de médiateurs, les délais applicables, la participation d'experts des États membres, de la Commission et de l'Autorité, et la possibilité pour le conseil de médiation de siéger en panels composés de plusieurs membres. Il s'agit, à notre estime, de la faiblesse du mécanisme : la définition de la procédure (en ce compris les délais applicables aussi brefs que possibles suivant le groupe consultatif pour une AET et idéalement alignés sur ceux existants dans le cadre de la procédure de conciliation) aurait dû être défini dans le texte même du règlement établissant l'AET. À l'occasion de l'évaluation et du réexamen (article 40), la Commission européenne pourrait envisager de revoir la procédure et de fixer des délais encore plus brefs afin de rendre ladite procédure encore plus efficiente. La participation des États membres qui sont parties au différend aux deux phases de la médiation est volontaire. Si un État membre concerné décide de ne pas participer à la médiation, il informe l'Autorité et les autres États membres qui sont parties au différend par écrit, y compris par voie électronique, des motifs de sa décision dans le délai fixé dans les règles de procédure définies par le conseil d'administration. En outre, lorsqu'une procédure judiciaire est engagée au cours de la médiation, la procédure de médiation est suspendue (article 13, paragraphe 9). Lorsque le comité de médiation de l'AET sera amené à prendre une décision dans le cadre d'un différend

portant totalement ou partiellement sur la coordination en sécurité sociale, celui-ci tient compte de toutes les décisions pertinentes de la Commission administrative (article 13, paragraphe 10). Lorsqu'un différend a trait, en tout ou partie, à des questions de sécurité sociale, l'Autorité informe la Commission administrative. Dans un souci de bonne coopération, pour coordonner les activités d'un commun accord et pour éviter les chevauchements au cas où la médiation concerne à la fois des questions de sécurité sociale et de droit du travail, la Commission administrative et l'Autorité établissent un accord de coopération. L'Autorité saisit la Commission administrative, sur demande de celle-ci et en accord avec les États membres qui sont parties au différend, des questions qui concernent la sécurité sociale, conformément à l'article 74bis, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 883/2004. La médiation peut se poursuivre sur les questions qui ne concernent pas la sécurité sociale. Sur demande de tout État membre qui est partie au différend, l'Autorité saisit la Commission administrative des questions de coordination de la sécurité sociale. Cette saisine peut avoir lieu à tout stade de la médiation. La médiation peut se poursuivre sur les questions qui ne concernent pas la sécurité sociale. Enfin, dans un délai de trois mois à compter de l'adoption de l'avis non contraignant, les États membres qui sont parties au différend rendent compte à l'Autorité en ce qui concerne les mesures qu'ils ont prises afin d'assurer le suivi de l'avis ou, lorsqu'ils n'ont pas pris de mesures, en ce qui concerne les raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas fait.

23. À l'analyse, on n'aperçoit pas dans quelle mesure les raisons avancées dans le cadre de l'analyse d'impact ont reçu un écho favorable dans le cadre de la procédure de médiation de l'AET. En effet, la procédure de médiation définie par le règlement AET est affectée en tous points des mêmes lacunes (participation volontaire ; décision non contraignante, *etc.*). Bien plus, en déléguant au conseil d'administration de l'AET le soin de définir toute la procédure de médiation (et singulièrement les délais à chaque étape de la procédure) cela débouche sur la création d'un mécanisme plus faible que celui existant dans le cadre de la conciliation avec, en outre, la remarque additionnelle qu'aucune précision n'est apportée (ou plus précisément aucune habilitation expresse n'est donnée au conseil d'administration) en vue de déterminer les délais maximum applicables à la phase des « contacts directs et par le dialogue » précédant la phase de médiation (article 13, paragraphe 2).

VI. – *Qu'est-ce que la médiation ?**Existe-t-il des différences avec une procédure de conciliation ?*

24. Selon la doctrine, la médiation est l'une des nombreuses procédures permettant de résoudre un conflit. La médiation est basée sur la participation volontaire des parties. Il s'agit d'une procédure dans laquelle un intermédiaire sans pouvoirs juridictionnels (le médiateur) facilite systématiquement la communication entre les parties dans le but de permettre aux parties elles-mêmes d'assumer la responsabilité du règlement de leur différend. Les autres caractéristiques essentielles sont la confidentialité de la procédure et la neutralité du médiateur³⁰⁸. Alors que les procédures judiciaires font autorité, sont formalisées et axées sur les réclamations, la médiation offre une approche flexible et auto-déterminée dans laquelle tous les aspects du conflit, indépendamment de leur pertinence juridique, peuvent être pris en considération. Dans ce contexte, la médiation, contrairement aux procédures judiciaires, est décrite comme un mode alternatif de résolution des conflits³⁰⁹.

25. Quant à la différence entre médiation et conciliation³¹⁰, il faut souligner que l'intermédiaire dans les deux procédures n'a pas de pouvoirs juridictionnels contraignants. Néanmoins, les conciliateurs ont tendance à jouer un rôle plus important dans la procédure et à exercer une influence plus intense sur le résultat de l'accord, en particulier par le biais d'une décision de conciliation (non contraignante). Ces mêmes auteurs³¹¹ définissent le terme « médiation » comme suit : la médiation est une procédure fondée sur la participation volontaire des parties, dans laquelle un intermédiaire (ou plusieurs intermédiaires) sans pouvoir juridictionnel facilite systématiquement la communication entre les parties dans le but de permettre aux parties d'assumer elles-mêmes la responsabilité du règlement de leur litige. Autre élément principal de divergence entre la médiation et la conciliation qui est relevé par la doctrine est le contrôle plus fort relatif au résultat de la procédure par le conciliateur³¹². Le rôle plus important dans la procédure et l'influence plus intense sur le résultat qui définit la conciliation peuvent prendre différentes formes. Au lieu d'aider les parties à trouver des solutions (médiation), le conciliateur peut écouter les parties et rendre une

³⁰⁸ F. STEFFEK LLM, *Mediation in the European Union : An Introduction*, Cambridge, juin 2012.

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ K. HOPT et F. STEFFEK, *Mediation*, Oxford, OUP, 2013, p. 16.

³¹¹ *Ibid.*, p. 11.

³¹² Dans F. STEFFEK *et al.*, *Regulating Dispute Resolution*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 37.

décision de conciliation (non contraignante). Cette décision de conciliation peut avoir de grandes chances d'être acceptée par les parties parce que le conciliateur a des connaissances, une réputation ou une autorité particulières. Le conciliateur peut aussi avoir une meilleure maîtrise de la procédure, par exemple en fixant l'ordre du jour (plutôt que de l'élaborer avec les parties comme dans la médiation). S'il y a un délai, on s'attendrait à ce que, dans la médiation, les parties en décident, tandis que dans la conciliation, ce pourrait être le conciliateur qui fixe un délai. Or, si on analyse le règlement établissant l'AET à la lumière des éclaircissements apportés par la doctrine, il ressort que ce qui est destiné à l'AET ressemble davantage à une conciliation qu'à une médiation. L'argument principal est que l'AET utiliserait son autorité pour élaborer des solutions aux litiges entre les États membres et leurs institutions. Le règlement AET concernant la tâche de médiation se lit comme si l'AET mettait à profit sa position exceptionnelle d'autorité européenne unique dans le domaine du droit du travail pour résoudre ces problèmes à l'amiable. Il serait difficile pour les États membres de ne pas accepter les propositions de l'AET en raison de la pression institutionnelle et de l'attente de se conformer aux propositions des autorités européennes de haut rang. Il en serait autrement si l'AET aidait uniquement les États membres à trouver un médiateur privé pour régler leur litige. Mais à la lecture du texte du règlement établissant l'AET, il faut conclure que c'est le bureau de médiation de l'AET lui-même qui est l'intermédiaire. Par conséquent, cela ressemble davantage à une conciliation qu'à une médiation.

26. Quant à la différence entre médiation et conciliation dans une perspective comparative, on lit dans la doctrine³¹³ qu'« il est beaucoup plus difficile de faire la distinction entre la conciliation et la médiation. Les problèmes qui se posent ici tiennent d'une part à la manière dont les concepts respectifs sont souvent utilisés de manière interchangeable tant dans la pratique que dans les études universitaires. Ainsi, par exemple, en Irlande, les concepts de "conciliation" et de "médiation" sont souvent utilisés comme synonymes. D'autre part, une distinction claire et sans ambiguïté est rendue difficile par le fait que l'intermédiaire dans les deux procédures n'a pas de pouvoirs juridictionnels contraignants. Néanmoins, les conciliateurs ont tendance à jouer un rôle plus important dans la procédure et à exercer une influence plus intense sur le

³¹³ K. HOPT et F. STEFFEK, *Mediation*, *op. cit.*, p. 16.

résultat de l'accord, en particulier par le biais d'une décision de conciliation (non contraignante) ». La confusion dans la législation et la pratique entre la médiation et la conciliation va dans les deux sens. Un autre exemple est la loi type de la CNUDCI (Commission des Nations unies pour le droit commercial international) sur l'arbitrage commercial international (1985) avec les amendements adoptés en 2006. La loi en question mentionne « conciliation » mais signifie en réalité « médiation ». La principale conclusion pour les législateurs est d'être clairs sur ce qu'ils veulent dire et de s'assurer que ceux qui négocient les lois et ceux qui les appliquent partagent une même compréhension. Les mots exacts utilisés (médiation ou conciliation) sont alors d'une importance secondaire. Il faut se concentrer sur les caractéristiques particulières des mécanismes de règlement des différends³¹⁴.

27. Enfin, une dernière question que nous souhaitons traiter est celle de savoir si la médiation (telle que définie *supra*) peut être utile dans les questions de droit public/d'ordre public. La médiation est une procédure flexible et il ressort qu'elle peut être utile en droit public. Bien entendu, le droit public est différent du droit privé, ce qui signifie qu'il peut y avoir des différences et des limites dans la manière dont la médiation est utilisée en droit public. Mais ça pourrait être utile. Qu'il s'agisse de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de procédure judiciaire, de facilitation ou d'une autre procédure qui convient le mieux à un différend particulier est – bien entendu – une autre question. Le simple fait que la médiation puisse être utilisée en droit public ne signifie pas qu'il s'agit de la meilleure procédure (mais elle peut l'être) – il s'agit du problème particulier en cause.

³¹⁴ F. STEFFEK *et al.*, *Regulating Dispute Resolution*, *op. cit.*, pp. 36-43.

CONCLUSIONS : COMMENT COOPÉRER DANS LA CONCURRENCE NORMATIVE, AU TEMPS DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ?

Section 1. La concurrence normative entre les États membres

1. Comme relevé par Eurostat, les différences ~~salariales, contributives et fiscales~~ entre les pays membres sont énormes³¹⁵. ~~De plus,~~ depuis 2008, ces différences ~~ont augmenté à cause de la crise économique et financière, et surtout à cause des réponses données, en Europe, à cette crise.~~ Dans ce contexte, le droit de l'Union (en particulier en matière de marché intérieur) développe une concurrence normative entre les États³¹⁶. En effet, le droit de l'Union permet d'enregistrer une société dans un ~~pays,~~ pour y bénéficier de certains avantages; et de ~~mener l'activité économique~~ dans d'autres pays (C.J.U.E., 9 mars 1999, C-212/97, *Centros*). De même, une société peut transférer son siège social dans un ~~pays~~ pour y profiter de certains avantages; en continuant à mener l'activité dans ~~le pays~~ d'origine (C.J.U.E., 25 octobre 2017, C-106/16, *Polbud*). Dans ce cas, la loi de l'État où l'activité économique est menée, peut être appliquée seulement ~~si et dans la mesure où~~ elle respecte le test de proportionnalité développé par la Cour de justice (E.C.J., 30 novembre 1995, C-55/94, *Gebhard*, paragraphe 37)³¹⁷. Les entreprises peuvent donc choisir les règles selon lesquelles elles opèrent (*law shopping*). ~~Par conséquent, les régimes normatifs nationaux sont mis en~~

³¹⁵ Sur les coûts salariaux, voy. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs. Sur les taxes, voy. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_tax_revenue_by_Member_States_and_EFTA_countries_2017_and_2018_%25_of_GDP.png. Sur les cotisations sociales, voy. Deloitte, « Comparative Social Security Benefits Study », janvier 2017, <https://www2.deloitte.com/be/en/pages/tax/articles/Tax-Studies-and-Surveys-Deloitte-Tax/Comparative-Social-Security-Benefits-Study-Deloitte-Belgium-Tax.html>.

³¹⁶ S. GIUBBONI et G. ORLANDINI, « Mobilità del lavoro e dumping sociale in Europa, oggi », *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2018, p. 907 ; F. VASQUEZ, « Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États ? », in *Revisiter les solidarités en Europe* (A. SUPLOT dir.), actes du colloque des 18 et 19 juin 2018, Chaire État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités, Collège de France, p. 73 ; P. RODIÈRE, « Quelles refondations sociales en perspective ? », in *Revisiter les solidarités en Europe, op. cit.*, p. 173.

³¹⁷ C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, Oxford, OUP, 2019.

~~compétition~~ (*concurrence normative*)³¹⁸. En effet, à partir de *Centros*, les États ont modifié les règles sur les sociétés de ~~capital~~, afin d'en faciliter la création et la ~~enregistrement~~³¹⁹. Il convient de noter que cette concurrence normative existait bien avant l'adhésion des ~~pays~~ de l'Europe centrale et orientale à l'Union.

2. La plupart des actes de l'Union qui ~~rennent dans le~~ champ des activités de l'AET ont été adoptés sur la base de libertés économiques garanties par les traités, et donc à l'égard de l'exigence d'éliminer tous les obstacles injustifiés au déroulement des activités économiques. ~~Pour cette raison, la mobilité~~ des travailleurs en cas de détachement ~~n'est pas réglementée par~~ le principe d'égalité de traitement établi par l'article 45 TFUE, mais ~~est basée~~ sur la liberté de prestation de services (article 56 TFUE).

3. À plusieurs reprises le législateur européen a précisé que les règles sur le détachement des travailleurs ne s'appliquent pas aux ~~sociétés coquilles vides~~ (article 4 directive 2014/67 ; article 14 règlement 987/2009)³²⁰. Dans le secteur du transport routier, ~~il existe également une règle, renforcée par l'accord sur le paquet mobilité, qui interdit les sociétés coquilles vides~~ (article 5 règlement 1071/2009). De plus, le droit de l'Union a précisé les éléments qui doivent être présents pour appliquer les règles sur le détachement (article 4 directive 2014/67 ; article 12 règlement 2004/883 ; article 9 règlement 1072/2009 en matière de cabotage). Le législateur européen a ainsi cherché d'éviter que l'arbitrage juridique (c'est-à-dire la possibilité de choisir la loi

³¹⁸ L. USUNIER, « La concurrence normative, un mode de représentation des rapports entre les systèmes juridiques en vogue », in *La concurrence normative. Mythes et réalités* (R. SEFTON-GREEN et L. USUNIER édés), coll. de l'UMR de droit comparé de Paris, Paris, Société de législation comparée, p. 19.

³¹⁹ P. H. CONAC, « The Societas Unius Personae (SUP) A "Passport" for Job Creation and Growth », *European Company and Financial Law Journal*, 2015, p. 149 ; F. GARCIMARTIN, « The law applicable to companies in the European Union : A proposal by the European Group for Private International Law », *SSRN Electronic Journal*, 22 octobre 2016, p. 4 ; B. KURCZ et A. PAIZIS, « Company Law, Connecting Factors and Digital Age – A New Outlook », *European Company and Financial Law Review*, 2019, fasc. 4, p. 445 ; A. MUCHA, « The Spectre of Letterbox Companies : An Empirical Analysis of the Bankruptcy Ratio of Private Limited Companies Operating in Germany in Years 2004-2017 », *European Company Law Journal*, 2019, n° II, p. 59 ; K. E. SØRENSEN, « The fight against letterbox companies in the Internal Market », *CMLR*, 2015, p. 96 ; M. SZYDLO, « Cross-border conversion of companies under freedom of establishment : Polbud and beyond », *CMLR*, 2018, p. 1569.

³²⁰ Sur les sociétés-coquilles vides : J. CREMERS, *Letter-Box Companies and Abuse of the Posting Rules : How the Primacy of Economic Freedoms and Weak Enforcement Give Rise to Social Dumping*, Bruxelles, ETUI, 2014 ; J. CREMERS et T. HASTINGS, *Developing an Approach for Tackling Letterbox Companies*, European Platform Undeclared Work, 2017 ; A. LOFFREDO, *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, Naples, Editoriale Scientifica, 2018 ; A. VAN HOEK et M. HOUWERZIJL, *Comparative Study on the Legal Aspects of the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services in the European Union*, Bruxelles, 2011.

applicable à l'activité économique menée) affecte l'impérativité du droit du travail et de la sécurité sociale nationale³²¹.

4. Cependant, lorsque la proposition du règlement sur l'AET était en discussion, la Commission européenne présentait aussi le *Company package*, visé à faciliter la registration des sociétés de capital et à en simplifier le transfert, la fusion et la scission transfrontalière. La majorité des pays membres a refusé d'intégrer le critère du siège réel dans la directive 2019/1151 sur l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés³²². Les États ont ainsi continué à considérer la création d'une société de capital comme une chose *ex se* positive, indépendamment du fait qu'elle exerce ou pas une réelle activité économique ou qu'elle est utilisée pour « optimiser » les régimes sociaux ou fiscaux applicables à l'entreprise.

5. Pour vérifier l'existence d'une société-coquille vide, ainsi que la temporalité et les autres caractéristiques du détachement, la coopération de l'État d'établissement est nécessaire. Et là se trouve une des plus grandes contradictions du droit de l'Union³²³ : d'un côté, la concurrence normative entre États membres est encouragée ; de l'autre côté, la coopération transnationale est invoquée pour éviter l'utilisation abusive de libertés économiques. Mais pourquoi les pays qui gagnent dans la compétition normative devraient-ils coopérer avec les autres pays perdant ainsi leur avantage comparatif ? De plus, les États savent bien qu'en cas de violations du devoir de coopération loyale, aucune sanction ne sera probablement appliquée.

6. Il n'est donc pas surprenant que, pendant la discussion sur la proposition de règlement sur l'AET, l'option de « faire de l'AET une entité pivot centralisant les cas de fraudes constatés par les autorités de contrôle compétentes au niveau national et lui conférer le pouvoir d'imposer une inspection commune impliquant tous les États membres affectés par la fraude » (voyez la contribution de F. Muller, Chapitre 4, Section 4), a été refusée. Dans le contexte de concurrence normative créé par le droit de l'Union, la défense des prérogatives des autorités nationales est considérée, par de nombreux pays (pas seulement de l'Europe

³²¹ F. BANO, « La territorialità del diritto. Distacco transnazionale di manodopera a basso costo », *LD*, 2015, p. 584 et *id.*, « Sovranità regolativa e subordinazione del diritto del lavoro », *LD*, 2017, p. 15.

³²² Sur la distinction entre la théorie du siège réel et la théorie de l'incorporation voy. M. HOUWERZIJL, *A Hunters Game : How Policy can change to spot and sink Letterbox-type Practices*, ETUC Project on Letterbox Companies, Part I, 2016, p. 21.

³²³ E. CHRISTODOULIDIS, « Social Rights Constitutionalism : An Antagonistic Endorsement », *Journal of Law and Society*, 2017, vol. 44, n° 1, p. 134.

centrale et orientale), comme un instrument nécessaire pour défendre leur avantage comparatif (en matière de coûts de travail, cotisations sociales, fiscalité, *etc.*).

7. De même, il n'est pas surprenant que la Commission européenne agisse peu contre les pays qui refusent de coopérer : l'objectif principal était et reste celui de faciliter la circulation des entreprises à l'intérieur de l'Union. Dans ce contexte, la lutte contre les fraudes transnationales doit être ~~poursuite seulement~~ dans la mesure strictement nécessaire pour assurer la concurrence loyale entre les entreprises. ~~En lisant, par exemple, le rapport sur la mise en œuvre de la directive 2014/67, on se rend compte tout de suite~~ que l'attention se concentre plus sur la proportionnalité des contrôles et des sanctions que sur leur effectivité³²⁴. Et la ~~même attitude se retrouve dans la~~ jurisprudence de la Cour de justice (voyez *infra*).

8. La concurrence normative développée par le droit de l'Union et la tendance des États membres à défendre leur avantage comparatif est ~~évidente aussi~~ dans la procédure pour le retrait du formulaire A1. Plusieurs personnes ont souligné que la législation européenne sur la coordination des systèmes de sécurité sociale est actuellement « *incapable of sufficiently persuading Member States to cooperate with due diligence, as there are no satisfactory responses when they refrain from doing so* »³²⁵. En effet, le pays qui a établi le formulaire A1, reçoit les cotisations sociales jusqu'à ce qu'il le retire ou le déclare invalide (article 5 règlement 987/2009)³²⁶. Quand il demandé à cet État de retirer le formulaire, il sait qu'il doit coopérer ~~pour ne plus recevoir les~~ cotisations sociales. Il sait aussi qu'une procédure d'infraction contre un État qui refuse de coopérer n'a jamais été ~~poursuite~~ (voyez Chapitre 4, Section 8).

³²⁴ Dans le récent rapport sur le marché intérieur, la Commission dénonce que « *the performance of the Single Market in services is hampered by weak competition and unjustified or disproportionate regulatory restrictions, particularly in some business services, retail and construction* » (Commission staff working document, Single Market Performance Report 2019, SWD(2019) 444, p. 3).

³²⁵ Y. JORENS et J.-P. LHERNOULD, *Procedures related to the granting of Portable Document A1 : an overview of country practices*, FreSsco, 2014, p. 39. L'opinion est partagée par : S. GIUBBONI, *The new European Labour Authority and social security coordination. Some preliminary remarks*, *op. cit.*, p. 525 ; *id.*, *Transnational posting of workers within the EU. Guidelines for administrative cooperation and mutual assistance in the light of Directive 2014/67/EU*, *op. cit.*, p. 29 ; S. FERNANDES, « What Is Our Ambition For The European Labour Authority ? », *Notre Europe. Jacques Delors Institute*, 2018, Policy paper n° 219, pp. 5-7 ; A. VAN HOEK et M. HOUWERZIJL, *Comparative Study on the Legal Aspects of the Posting of Workers in the Framework of the Provision of Services in the European Union*, *op. cit.*, pp. 161 et s. ; S. GIUBBONI, F. IUDICONE, M. MANCINI et M. FAIOLI, *Coordination of Social Security Systems in Europe*, study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, 2017, pp. 67 et s.

³²⁶ Le formulaire A1 s'impose aux institutions des autres États membres aussi longtemps qu'il n'est pas retiré ou déclaré invalide par l'État membre où il a été établi (art. 5 règlement 987/2009).

9. Certains experts ont suggéré que la situation pourrait être améliorée en renforçant les règles sur la coopération, comme dans le domaine du droit fiscal. Cependant, il faut noter que, dans ce domaine, le problème de la double taxation existe ; par conséquent, la coopération administrative entre États membres fonctionne parce qu'il faut éviter ou limiter ce problème³²⁷. Au contraire, le problème de la double cotisation sociale a été éliminé par le principe d'unité de loi applicable, affirmé par le règlement 883/2004. À noter que les règles sur le caractère contraignant du formulaire A1 (et du formulaire E101) et sur la procédure pour son retrait, ont été créées bien avant l'élargissement de l'Union en 2004. Encore une fois, en accusant les pays de l'Europe centrale et orientale de profiter de ces règles, il faut se rappeler qu'ils ne les ont pas créées.

10. La seule solution au problème du manque de coopération entre États dans un contexte de concurrence normative est la doctrine de l'abus de droit, appliqué à la coordination de systèmes de sécurité sociale à partir du cas *Altun* (6 février 2018, C-359/16)³²⁸. Selon la Cour de justice, le juge du pays dans lequel les travailleurs ont été détachés peut écarter les formulaires A1 si l'institution de ce pays saisit l'institution émettrice des formulaires A1 en présentant d'éléments concrets qui donnent à penser que ces certificats ont été obtenus frauduleusement, et si l'institution émettrice s'abstient de procéder à un réexamen du bien-fondé de la délivrance desdits certificats dans un délai raisonnable. Dans ce cas, l'État de détachement peut demander le paiement de cotisations sociales pour les travailleurs illégalement détachés.

11. Cependant, il faut noter que, dans le cas *Altun*, pour rassembler les éléments probatoires, les autorités belges ont mené une enquête en Bulgarie qui a permis d'établir que les entreprises bulgares ayant procédé au détachement des travailleurs, n'exerçaient aucune activité significative en Bulgarie. Comme déjà observé, dans la plupart des pays, les inspecteurs du travail n'ont pas la même capacité opérationnelle, en termes de personnel, ressources et connaissances, des inspecteurs belges (sur ce point, voyez le Chapitre 4, Section 8, Point III). La lutte contre l'abus de droit nécessite donc un investissement considérable

³²⁷ B. SPIEGEL, K. DAXKOBLE, G. STRBAN et A. P. VAN DER MAI (éds), *Analytical report 2014. The relationship between social security coordination and taxation law*, FreSsco, 2015, p. 20 ; E. TRAVERSA, *A Hunters Game : How Policy can change to spot and sink Letterbox-type Practices*, op. cit., Part III, p. 94.

³²⁸ P. RODIÈRE, « Le droit européen du détachement des travailleurs : fraudes ou inapplicabilité ? », *Dr. soc.*, 2016, p. 598 ; F. MULLER, « Effectivité des droits des salariés détachés : quelle contribution à la lutte contre la concurrence sociale déloyale ? », *Dr. soc.*, 2016, p. 630 et *id.*, « La révision des règles en matière de détachement : l'heure des choix en droit du travail et droit de la sécurité sociale », *Rev. trim. dr. eur.*, 2018, p. 75.

de ressources ~~que, déjà en temps normal, les États peinent à trouver, et qui sont simplement impensables en temps de contraintes budgétaires (voyez *infra*)~~.

12. ~~De plus,~~ dans l'affaire *Altun*, il s'agissait clairement de sociétés-boîtes aux lettres, les travailleurs n'ayant jamais travaillé en Bulgarie. Dans la plupart de cas, les circonstances ne sont pourtant pas aussi nettes et il faut donc acquérir des éléments pour lesquels la coopération de l'État d'établissement est nécessaire (par exemple, l'accès aux registres nationaux, la consultation de déclarations fiscales, la vérification du paiement de cotisations sociales). En outre, pendant le temps nécessaire pour une enquête transnationale, les sociétés impliquées peuvent disparaître ou faire faillite.

13. ~~Il faut aussi ajouter~~ que les résultats ~~poursuivis~~ par ces enquêtes transnationales peuvent toujours être ~~mise en discussion~~ par une décision de la Cour de justice ~~sur l'article 56 TFUE~~ qui considère que les mesures adoptées ne respectent pas le principe de proportionnalité. Sur ce point, les récents arrêts de la Cour de justice ne sont pas du tout encourageants. Par exemple, la Cour n'a pas ~~considéré~~ les refus ou les problèmes dans la coopération administrative quand elle a évalué la proportionnalité des sanctions appliquées par l'État de détachement (voyez C.J.U.E., 13 novembre 2018, C-33/17, *Čepelnik* ; 12 septembre 2019, cas conjoints C-64/18, C-140/18, C-146/18 et C-148/18, *Maksimovic*). ~~De même, les~~ entraves à la coopération administrative devraient être ~~considérées dans le jugement sur~~ la proportionnalité des mesures adoptées par l'État de détachement pour contrôler l'activité économique menée par un fournisseur de services (l'avocat général s'est exprimé en sens opposé dans les opinions relatives au cas *Dobersberger*, 29 juillet 2019, C-16/18).

14. Enfin, le champ d'application de l'abus de droit ne correspond pas à celui du *dumping* social³²⁹ : le principe de l'abus de droit interdit l'application de la réglementation de l'Union quand « les opérations qui sont réalisées dans le but de bénéficier frauduleusement ou abusivement des avantages prévus par le droit de l'Union » (voyez, en ce sens, arrêts du 5 juillet 2007, C-321/05, EU:C:2007:408, *Kofoed*, point 38,

³²⁹ Sur le concept de *dumping* social : M. BERNACIAK (éd.), *Market Expansion and Social Dumping in Europe*, Londres, Routledge, 2015. Sur l'abus de droit : KAMANABROU, « Abuse of law in the context of EU law », *E.L. Rev.*, 2018, p. 534 ; D. LECZYKIEWICZ, « Prohibition of abusive practices as a "General Principle" of EU Law », *CMLR*, 2019, p. 703 ; A. SAYDÉ, *Abuse of EU Law and Regulation of the Internal Market*, Londres, Hart, 2016.

ainsi que du 22 novembre 2017, C-251/16, EU:C:2017:881, *Cussens e.a.*, point 27). ~~Le problème est celui de comprendre ce qu'est~~ l'exercice abusif de libertés économiques, ~~à savoir quand~~ l'exercice de telles libertés a pour fin d'obtenir des avantages qui ne sont pas conformes au droit de l'Union. ~~Et sur ce point, le droit de l'Union s'avère encore très déséquilibré vers le marché : par exemple,~~ « le fait qu'un ressortissant communautaire, personne physique ou morale, a entendu profiter de la fiscalité avantageuse en vigueur dans un État membre autre que celui dans lequel il réside n'autorise pas, à lui seul, à le priver de la possibilité d'invoquer les dispositions du traité » (C.J.U.E., 12 septembre 2006, C-196/04, paragraphe 36).

Section 2. La coopération entre États est-elle compatible avec les contraintes budgétaires imposées par les règles sur la gouvernance économique ?

15. Il faut également noter que le droit de l'Union n'a jamais considéré l'éclatement de l'entreprise comme un problème pour la garantie de droits de travailleurs³³⁰. Au contraire, la possibilité ~~de enregistrer~~ une société, de créer une filiale, de transférer le siège social, de sous-traiter une partie ou la totalité de l'activité économique ou de la délocaliser, a toujours été protégée comme liberté fondamentale garantie par les articles 49 et 56 TFUE. Récemment, suite à plusieurs ~~dénonces de~~ détérioration de conditions de travail, le législateur européen est intervenu, par exemple contre les ~~sociétés coquille vide~~ et les faux travailleurs indépendants, pour mieux préciser les conditions du détachement, ~~pour~~ prohiber les abus de droit. Cependant, il s'agit toujours d'une intervention *ex post*, qui n'affecte pas le pouvoir d'organiser librement l'activité économique³³¹. ~~De plus, les~~ mesures adoptées ne considèrent pas les liens qui existent entre les sociétés (la seule exception étant l'article 12 de la directive 2014/67), et donc ne s'adressent pas au(x) sujet(s) qui a(ont)

³³⁰ L'éclatement de l'entreprise entraîne : une division des communautés de travailleurs et donc l'affaiblissement des syndicats ; la possibilité d'appliquer des règles du travail et des conventions collectives différentes de ces qui auraient dû être appliquées en cas d'engagement direct de travailleurs ; la possibilité d'exploiter l'activité des travailleurs sans être responsable des obligations liées aux contrats de travail. En outre, l'entreprise éclatée est bien plus difficile à contrôler par les autorités nationales.

³³¹ Par exemple, dans l'arrêt *Vitali* (26 septembre 2019, C-63/19), la Cour de justice n'a pas considéré comme compatible avec le droit de l'Union la règle qui limite à 30 % la possibilité de sous-traiter en cas de marché public.

effectivement bénéficié de la fraude transnationale³³². Enfin, comme bien expliqué par les auteurs de ~~cette~~ ouvrage, il s'agit des mesures qui demandent des efforts considérables des autorités nationales pour être mises en place.

16. Le droit de l'Union demande donc aux États membres de faire plus, mais il les oblige à réduire les dépenses publiques. Et là se situe une autre contradiction de la manière dans laquelle l'Union européenne a été construite : pourquoi les États membres devraient-ils utiliser le peu de ressources pour coopérer avec les autres pays, tant en sachant qu'ils ne pourraient rien gagner de cette coopération et en sachant aussi que, s'ils ne coopèrent pas, probablement rien ne se passera ? Et encore, pourquoi les États qui gagnent la compétition normative dans la prestation de services devraient-ils coopérer avec d'autres États qui, en bénéficiant des règles sur la gouvernance économique, obtiennent un avantage comparatif dans l'exportation de biens ?

17. Dans ce contexte, les intérêts des ~~pays~~ qui, pour défendre leur avantage comparatif, refusent de donner à l'AET plus de pouvoirs d'intervention convergent avec ceux des ~~pays~~ qui ne veulent pas augmenter les obligations à la charge des administrations nationales. Les pouvoirs restreints de l'AET face aux administrations nationales (voyez Chapitre 1), la manque de personnel et de budget de l'AET (voyez Chapitres 2 et 3), l'absence d'autorité face aux États qui ne respectent pas le devoir de coopération loyale (voyez Chapitre 4, Section 3), ~~l'exigence d'accord des États concernés pour mener~~ des inspections communes et concertées (voyez le Chapitre 4, Section 4), ~~notés par les auteurs de cette ouvrage,~~ sont ~~les résultats de~~ cette convergence d'intérêts entre les ~~pays~~ membres.

18. La création de l'AET ~~démontre~~, au moins sur le papier, la volonté de la Commission européenne et des États membres de lutter contre les fraudes transnationales. Cependant, elle ~~montre aussi~~ les contradictions ~~de la manière dans laquelle~~ le marché intérieur ~~a été construit~~ : dans un contexte où les entreprises peuvent agir librement, ~~choisissant~~ l'endroit où opérer (et donc les règles applicables), ~~il se développe une concurrence normative dans laquelle les États ont peu d'intérêt à coopérer et pour cette raison ils gardent leurs compétences dans la matière.~~

³³² Les règles sur le détachement des travailleurs, par exemple, ne considèrent jamais les groupes de sociétés, malgré que leur présence ait été détectée par des nombreux études (K. MCGAURAN, *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue*, 2016, pp. 23 et s. ; J. CREMERS, *The enhanced inspection of collective agreed working conditions*, 2017). Sur ce point : A. VAN HOEK, « Re-embedding the Transnational Employment Relationship : A Tale about the Limitations of (EU) Law ? », *CMLR*, 2018, p. 478.

~~De même,~~ les contrôles sur les structures sociétaires complexes que les entreprises peuvent librement mettre en place, sont entravés par les contraintes budgétaires imposées aux États ; ~~pour cette raison,~~ les États ne ~~veulent~~ pas alourdir les obligations à la charge des autorités nationales, ~~surtout dans les cas où ils n'obtiennent rien de l'enquête menée.~~ En ~~outre,~~ les mesures ~~pour les contrôles~~ et les sanctions sont toujours soumises au test de proportionnalité, règle fondamentale sur laquelle le marché intérieur a été développé. ~~Par conséquent, l'attention~~ de la Commission et de la Cour de justice ~~est~~ concentrée ~~plus sur l'exigence de sanctionner les États qui entravent les libertés économiques que sur celle de lutter contre les violations au devoir de coopération loyale.~~

19. Enfin, il faut se rappeler que l'AET a été créée « afin de contribuer à renforcer l'équité et la confiance dans le marché intérieur » (considérant n° 6). Le législateur européen n'entend donc pas changer, mais faciliter l'application et le respect des règles sur lesquelles ce marché s'est développé. Les tensions générées par ces règles sont évidentes : ~~d'un côté, il y a~~ les États membres qui continuent à profiter des règles du marché intérieur, en accusant le droit de l'Union d'entraver les activités des entreprises qui ~~sont~~ y localisées ; ~~de l'autre côté, il y a~~ les États ~~qui veulent~~ lutter contre les fraudes transnationales, mais en soutenant l'actuelle configuration des libertés économiques et les contraintes budgétaires imposées par les règles sur la gouvernance économique. Le récent débat sur le paquet mobilité ~~est~~ une preuve supplémentaire ~~de ces tensions,~~ la nouveauté ~~étant les remarques~~ écologistes utilisés pour défendre les intérêts nationaux. Les énormes disparités générées à l'intérieur des États et entre les États démontrent qui sont les gagnants dans ce contexte³³³. Et elles nous préviennent des tensions sociales auxquelles l'Union sera bientôt exposée.

³³³ Comme souligné dans la proposition de rapport conjoint sur l'emploi accompagnant la communication sur la stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable (COM(2019) 653), « [l]es inégalités de revenus se sont légèrement creusées dans l'ensemble et demeurent à un niveau élevé par rapport à la période qui a précédé la crise » (p. 6).



TABLE BIBLIOGRAPHIQUE INDICATIVE

ALES E., « Underclared Work : An Activity-based Legal Typology », *European Labour Law Journal*, 2014.

BAAB F., « Lectures comparées. Le parquet européen et l'agence Eurojust : je t'aime, moi non plus ! », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, 2018, n° 3.

BARBIERI, « L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana », *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010.

BARNARD C., « 'British Jobs for British Workers' : The Lindsey Oil Refinery Dispute and the Future of Local Labour Clauses in an Integrated EU Market Catherine Barnard », *Industrial Law Journal*, 2009, vol. 38, n° 3.

BERNACIAK M., « Conclusion », in *Market Expansion and Social Dumping in Europe* (BERNACIAK M. éd.), Milton Park, Routledge, 2015.

BERNTSEN L. et LILLIE N., « Breaking the Law ? Varieties of social dumping in a pan European labour market », in *Market Expansion and Social Dumping in Europe* (BERNACIAK M. éd.), Milton Park, Routledge, 2015.

BORELLI S., « "Which way I ought to go from here ?" The European Labour Authority in the internal market regulation », in *Labour Mobility and Transnational Solidarity in the European Union* (BORELLI S. et GUAZZAROTTI A. éd.), Naples, Jovene, 2019.

BORELLI S., « La direttiva 2018/957 sul distacco dei lavoratori: ancora un passo in avanti verso il diritto comunitario del lavoro ? », in *Lavoratori e cittadini. Dialoghi sul diritto sociale*, 2019.

BROLLO M., CESTER C. et MENGHINI L. (éd.), « Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni », Trieste, Edizioni Universitarie Trieste, 2016.

BRUUN N., BÜCKER A. et DORSEMONT F., « Balancing Fundamental Social Rights and Economic Freedoms : Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilemma ? », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2012.

ČANĚK M., KALL K., LILLIE N., WALLACE A. et HAIDINGER B., *Transnational Cooperation among Labour Regulation Enforcement Agencies in Europe: Challenges and Opportunities Related to the Posting of Workers*, Technical Report, 2018.

CHAMON M., *EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

CHRISTODOULIDIS E., « Social Rights Constitutionalism : An Antagonistic Endorsement », *Journal of Law and Society*, 2017, vol. 44, n° 1.

CORNELISSEN R., « The Administrative Commission on Social Security for migrant Workers », *Social Europe*, 1986.

CORNELISSEN R., « Titre IV. Administrative Commission and Advisory Committee », in *EU Social Security Law, a Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009* (FUCHS M. et CORNELISSEN R. éd.), Munich, Beck/Hart/Nomos, 2015.

COSTELLO C., « EU migration and asylum law : A labour law perspective », in *Research Handbook on EU Labour Law* (BOGG A., COSTELLO C. et DAVIES A. C. L.), Cheltenham, Edward Elgar, 2016.

CREMERS J., *Towards a European Labour Authority. Mandate, Main Tasks and Open Questions*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.

CREMERS J., *The enhanced inspection of collective agreed working conditions, Undeclared Work Platform*, 2017.

CRESPIY A., « Legitimizing resistance to EU integration: social europe as a europeanized normative frame in the conflict over the Bolkestein directive », *Les Cahiers européens de Sciences Po.*, 2010, vol. 3.

DEHOUSSE R., « Delegation of Powers in the European Union : The Need for a Multi-principals Model », Centre d'études européennes de Sciences Po.

DE WISPELAERE F. et PACOLET J., « Posting of workers : Report on A1 portable documents issued in 2017 », *Network Statistics FMSSFE*.

FERNANDEZ S., « What Is Our Ambition for the European Labour Authority ? », *Notre Europe. J. Delors Institute*, 8 mars 2018, Policy paper n° 219 ; traduction : « Quelle ambition pour l'Autorité Européenne du travail ? », *Notre Europe. Institut J. Delors*, mars 2019, Policy paper n° 219.

FERRANTE V., « Economia "informale" e politiche del lavoro : un nuovo inizio ? », *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2017, n° 337.

FERRARA M. D., MENGHINI L. et NUNIN R., « Il lavoro sommerso tra incentivi e responsabilità nell'esperienza nazionale, regionale e transnazionale », in *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione* (GOTTARDI D. éd.), Turin, Giappichelli, 2016.

FERRERA M., « The Contentious Politics of Hospitality : Intra-EU Mobility and Social Rights », *European Law Journal*, 2016, vol. 22, n° 6.

FILLON J.-CL., « La machinerie des nouveaux règlements : pilotage et gestion administrative et financière », *R.D.S.S.*, 2010, n° 1.

FORTIS E., « Sanctionner le détachement illicite : chaîne de responsabilités et partage du pouvoir de sanction », *Revue de droit social*, 2016.

FRIES-TERSCH E., TUGRAN T., ROSSI L. et BRADLEY H., « 2018 Annual report on intra-EU labour mobility », *Network Statistics FMSSFE*, Commission européenne, 2018.

FUDGE J., MCCRYSTAL S. et SANKARAN K. (éd.), « Challenging the Legal Boundaries of Work Regulation », Oxford and Portland, Hart Publishing, 2012.

GARBEN S., « The European Pillar of Social Rights : Effectively Addressing Displacement ? », *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14.

- GIUBBONI S. et ORLANDINI G., « Mobilità del lavoro e dumping sociale in Europa, oggi », *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2018.
- GIUBBONI S., IUDICONE F., MANCINI M. et FAIOLI M., *Coordination of Social Security Systems in Europe*, study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, 2017.
- GROENLEER M., *The Autonomy of European Union Agencies : A Comparative Study of Institutional Development*, Delft, Eburon, 2009.
- HARTLAPP M., « Enforcing Social Europe through Labour Inspectorates : Changes in Capacity and Cooperation across Europe », *West European Politics*, 2014, vol. 37, n° 4, pp. 805-824.
- HEIMS E., *Building EU regulatory capacity. The work of under-resourced agencies in the European Union*, Londres, Palgrave McMillan, 2019.
- HEYES J. et HASTINGS T., *The Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment*, Underclared Work Platform, juin 2017.
- HOPT K. et STEFFEK F., *Mediation*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- ISAAC G. et BLANQUET M., *Droit général de l'Union européenne*, 12^e éd., Paris, Sirey, 2019.
- JACQUÉ J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2018.
- JORENS Y., in *Rapport analytique sur les procédures administratives des documents portables AI*, 2014.
- JORENS Y. et LHERNOULD J.-P., *Procedures related to the granting of Portable Document AI : an overview of country practices*, FreSsco, 2014.
- KALL K. et LILLIE N., « Protection of Posted Workers in the European Union: Findings and Policy Recommendations based on existing research », *PROMO briefing paper*, 2017.
- KELEMEN D., « European Union Agencies », in *Oxford Handbook of the European Union* (JONES E., MENON A. et WEATHERILL S. éds.), Oxford, Oxford University Press, 2012.
- KILPATRICK C., « The displacement of Social Europe : a productive lens of inquiry », *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14.
- KRAATZ S., « European Labour Authority : Structures and tools », Parlement européen, PE 619.014, juin 2018.
- MAJONE G., « The New European Agencies : Regulation by Information. », *Journal of European Public Policy*, 1997, vol. 4, n° 2, pp. 262-275.
- MASS H., « La Commission administrative pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants, une curiosité institutionnelle », *C.D.E.*, 1966, vol. 4.
- McKAY S., JEFFERYS S., PARASKEVOPOULOU A. et KELES J., « Study on Precarious work and social rights. Carried out for the European Commission », VT/2010/084, 2012.

MONTI M., « Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes », rapport au président de la Commission européenne, 9 mai 2010.

MORSA M., « The European Regulations on social security coordination from the perspective of the Belgian authority », *R.B.S.S.*, 2019, n° 1.

MORSA M., *Sécurité sociale, libre circulation et citoyenneté européennes*, Limal, Anthemis, 2012.

MULLER F., « La révision des règles en matière de détachement : l'heure des choix en droit du travail et droit de la sécurité sociale », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018.

MULLER F., « Effectivité des droits des salariés détachés : quelle contribution à la lutte contre la concurrence sociale déloyale ? », *Revue de droit social*, 2016.

MULLER F., « L'affaire Flamanville, détachement ou fraude sociale ? », *Revue de droit social*, 2012, n°s 07-08.

PATAUT E., « Détachement et fraude à la loi », *Revue de droit du travail*, 2014.

PÖRTL M. et SPIEGEL B., « Arbitration Under International Social Security Instruments », *Inertax*, mars 2014, vol. 42, n° 3.

PROUVÈZE R., « La coopération policière des États membres de l'UE : quelle place pour les accords bilatéraux ? », *Revue de l'UE*, 2016.

RODIÈRE P., « Quelles refondations sociales en perspective ? », in *Revisiter les solidarités en Europe* (SUPIOT A. éd.), actes du colloque des 18 et 19 juin 2018, Chaire État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités, Collège de France, 2018.

RODIÈRE P., « Le droit européen du détachement de travailleurs : fraude ou inapplicabilité ? », *Revue de droit social*, 2016.

ROCCA M., « Stepping stones over troubled waters. Recent legal evolutions and the reform of the Posting of Workers Directive », in *Posted Work in the European Union. The Political Economy of Free Movement* (LILLIE N. et ARNHOLTZ J. éd.), Milton Park, Routledge, 2020, pp. 167-184.

SANKARAN K., « Protecting the Worker in the Informal Economy : The Role of Labour Law », in *Boundaries and Frontiers of Labour Law* (DAVIDOV G. et LANGILLE B. éd.), Oxford/Portland, Hart Publishing, 2006.

SHAPIRO M., « The Institutionalization of European Administrative Space », in *The Institutionalization of Europe* (SWEET S., SANDHOLTZ W. et FLIGSTEIN N. éd.), Oxford, Oxford University Press, 2001.

SØRENSEN K. E., « The fight against letterbox companies in the Internal Market », *Comm. Mark. Law Rev.*, 2015.

SPIEGEL B., DAXKOBLE K., STRBAN G. et VAN DER MAI A. P. (éd.), *Analytical report 2014. The relationship between social security coordination and taxation law*, FreSsco, 2015.

STEFANOV R., MINEVA D. et TERZIEV P., *Cross-border concerted and joint inspections in the fight against undeclared work*, learning resource paper from the thematic review workshop on cross-border concerted and joint inspections, Lisbonne, Portugal, 28 février-1^{er} mars 2019.

STEFANOV R. et MINEVA D., *National and Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding to Tackle Undeclared Work*, UDW Platform Learning Resource Paper, avril 2017.

STEFFEK LLM F., *Mediation in the European Union : An Introduction*, Cambridge; juin 2012.

STEFFEK F. *et al.*, *Regulating Dispute Resolution*, Oxford, Hart Publishing, 2013.

SUVARIEROL S. et VAN DEN BERG C., « Bridge-Builders or Bridgeheads in Brussels ? The World of Seconded national Experts », in *The New Eurocrats : National Civil Servants in EU Policy-Making* (GEUIJEN K., 'T HART P., PRINCEN S. et YESILKAGIT K. éds), Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008, pp. 103-127.

SUVARIEROL S., BUSUIOC M. et GROENLEER M., « Working for Europe ? Socialization in the European Commission and Agencies of the European Union », *Public Administration*, 2013, vol. 91, n° 4, pp. 908-927.

TAUPIAC-NOUVEL G., « L'espace pénal européen : heurts et malheurs d'une identité singulière », *Revue de l'UE*, 2018.

TEKLÈ T., « Labour Law and Worker Protection in the South : An Evolving Tension Between Models and Reality », in *Labour Law and Worker Protection in Developing Countries* (TEKLÈ T.), Oxford, Hart Publishing, 2010.

TRAVERSA E., *A Hunters Game : How Policy can change to spot and sink Letterbox-type Practices*, ETUC Project on Letterbox Companies, Part III, 2016.

TREBILCOCK, « Using Development Approaches to Address the Challenge of the Informal Economy », in *Boundaries and Frontiers of Labour Law* (DAVIDOV G. et LANGILLE B. éd.), Oxford/Portland, Hart Publishing, 2006.

VACARIE I., « Le travail dans un marché sans frontières », *Revue de droit du travail*, 2015.

VAN HOEK A. et HOUWERZIJL M., *Comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, Bruxelles, 2011.

VAN OVERBEEKE F., « Do we Need a New Conflict-of-Laws Rule for Labour in the European Road Transport Sector ? Yes We Do », in *From Social Competition to Social Dumping* (BUELENS J. et RIGAUX M. éds), Anvers, Intersentia, 2016, pp. 107-122.

VAN RAEPENBUSCH S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2^e éd., coll. Europe(s), Bruxelles, Larcier, 2016.

VASQUEZ F., « Entre concurrence et coopération : Europe sociale ou protection par les États ? », in *Revisiter les solidarités en Europe*, actes du colloque des 18 et 19 juin 2018, Chaire État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités.

VEGA M. L., « Labour inspection systems : strengthening enforcement in times of crisis », in *Labour Administration in Uncertain Times. Policy, Practice and Institutions* (HEYES J. et RYCHLY L. éd.), Genève/Cheltenham, ILO/Edward Elgar, 2013.

VOS E., *The proposed European Labour Authority : Profile and Governance*, EP Briefing, 2018.

WAGNER I. et BERNTSEN L., « Restricted rights : obstacles in enforcing the labour rights of mobile EU workers in the German and Dutch construction sector », *Transfer*, 2016, vol. 22, n° 2.

WENANDER A., « A network of Social Security Bodies – European Administrative Cooperation under Regulation (EC) N_883/2004 », *Review of European Administrative Law*, 2013.

WILLIAMS C. C., « Preventive approaches for tackling undeclared work, focusing upon tax rebates and notification letters : background paper », European Platform Underdeclared Work, 2019.

WILLIAMS C. C., « Background paper to Plenary thematic discussion on a preventive approach », European Platform Underdeclared Work, 2018.

WILLIAMS C. C., « Elements of a preventive approach towards underdeclared work : an evaluation of services vouchers and awareness raising campaigns », European Commission, 2018.

WILLIAMS C. C. et PUTS E., « European Platform Underdeclared Work 2017 Survey Report : organisational characteristics of enforcement bodies, measures adopted to tackle underdeclared work, and the use of databases and digital tools », European Commission, 2017.

WILLIAMS C. C. et NADIN S., « Joining up the fight against underdeclared work in Europe », *Management Decision*, 9 novembre 2012.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Sommaire</i>	5
<i>Préface</i>	7
<i>Propos introductifs</i>	11
par Marc MORSA	
Section 1. L'idée visant à l'instauration d'une Autorité européenne du travail n'est pas neuve	11
Section 2. L'instauration de l'AET est le fruit d'un travail législatif intense . . .	12
Section 3. La mise en œuvre effective de l'AET.	20
Section 4. La problématique autour des bases juridiques servant de soutienement au règlement établissant une AET	21
Section 5. Le plan de l'ouvrage	22
CHAPITRE 1. – LES DERNIÈRES MINUTES DE LA DERNIÈRE CHANCE : L'AGENCE EUROPÉENNE DU TRAVAIL ET L'UNION EN 2019	25
par Marco ROCCA	
Section 1. Introduction.	25
Section 2. L'AET et la mobilité intra-européenne du travail.	29
Section 3. L'AET et les agences de l'Union	35
Section 4. Perspectives	40
CHAPITRE 2. – L'ORGANISATION ET LA STRUCTURE MANAGÉRIALE DE L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL ET LE BUDGET AFFECTÉ À L'AET	45
par Marc MORSA	
Section 1. L'AET : aussi proche que possible de l'approche commune du Parlement, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées ?	45
Section 2. La structure administrative et de gestion de l'Autorité européenne du travail – Les trois organes de l'AET.	47
I. – Le conseil d'administration de l'AET	48
A. Composition – principe d'égalité entre hommes et femmes – principe de continuité – durée du mandat (article 17, paragraphe 1 ^{er} , règlement AET)	48

1.	Les exigences en termes de compétences liées à la fonction (article 17, paragraphe 1 ^{er} , règlement AET).....	49
2.	Présence d'observateurs au sein du conseil d'administration de l'AET (article 17, paragraphe 1 ^{er} , points 6 et 7, règlement AET)	50
B.	Les fonctions du conseil d'administration de l'AET (article 18 règlement AET)	50
C.	La présidence du conseil d'administration (article 19 règlement AET)	52
1.	L'élection du président et du vice-président du conseil d'administration	52
2.	La durée du mandat du président et du vice-président	52
D.	Réunions du conseil d'administration (article 20 règlement AET)	52
E.	Règles de vote du conseil d'administration (article 21 règlement AET)	53
II. –	Le directeur exécutif (article 22 règlement AET)	54
A.	Le rôle déterminant du directeur exécutif dans la gestion de l'AET	54
B.	Les exigences en termes de compétences liées à la fonction de directeur exécutif et procédure de sélection	55
C.	Durée du mandat du directeur exécutif et révocation	58
D.	Les fonctions attribuées au directeur exécutif	58
III. –	Le groupe des parties prenantes (article 23 règlement AET)	60
A.	Composition	60
B.	Rôle du groupe des parties prenantes : une compétence d'avis ...	61
Section 3.	Le budget affecté à l'Autorité européenne du travail (article 25 règlement AET).....	62
I. –	Procédure d'établissement et d'adoption du budget de l'AET.	62
II. –	La structure du budget de l'AET	63
III. –	Reddition des comptes et décharge (article 28 règlement AET). ...	65
CHAPITRE 3. –	LE PERSONNEL (ARTICLES 30-33 RÈGLEMENT AET).....	67
par Marco ROCCA		
CHAPITRE 4. –	LES OBJECTIFS ET LES MISSIONS EXERCÉES PAR L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL.....	71
Section 1.	Informations sur la mobilité de la main-d'œuvre (article 5 règlement AET).....	71
par Marc MORSA		
I. –	L'accès rapide à une information de qualité permet de tirer profit du plein potentiel du marché intérieur	71
II. –	Quel rôle pour l'AET dans cette tâche d'accès à l'information ?	72

III. – Le point de vue du groupe consultatif pour une AET : l'accès à l'information et la collecte des données constitue une tâche essentielle de l'AET !	73
Section 2. La Coordination du réseau européen des services de l'emploi (EURES) (article 6 du règlement AET)	77
par Marc MORSA	
I. – Introduction	77
II. – Les tâches de l'AET concernant le réseau EURES	78
Section 3. Potentialités et limites de la coopération entre États membres	80
par Silvia BORELLI	
I. – Introduction	80
II. – Les structures opérationnelles pour la coopération administrative entre États membres	81
III. – La première forme de coopération entre les États membres : l'échange d'informations	83
A. L'échange d'informations au moyen du système d'information du marché intérieur (IMI)	89
B. Le <i>data sharing</i> entre les États membres	91
IV. – La coopération dans l'exécution transfrontalière des sanctions et des amendes	93
V. – La coopération administrative sur la base des accords bilatéraux	95
VI. – La coopération entre l'AET, les autres organismes de l'Union européenne et les pays tiers	96
VII. – Les limites de la coopération administrative entre États membres : faire plus avec moins de ressources	97
Section 4. Les inspections communes et concertées, des tigres de papier ?	100
par Fabienne MULLER	
I. – La genèse des inspections communes et concertées	102
A. Les accords de coopération administrative, précurseurs des inspections communes	102
B. Utilité et fragilité des accords de coopération administrative	107
II. – Le dépassement des logiques bilatérales de coopération par les inspections communes et concertées	111
A. Du renforcement de la coopération administrative à la reconnaissance des inspections communes et concertées	111
B. Des inspections adaptées aux nécessités du contrôle des formes de mobilité transnationale de la main-d'œuvre	115
III. – L'AET moteur ou assistante des inspections communes et concertées ?	117

A.	Omniprésence du respect des compétences des autorités nationales	117
B.	La mise en œuvre des inspections communes et concertées : l'AET cantonnée à un appui logistique	119
IV.	– Quelle plus-value des inspections communes et concertées ?	125
A.	Les autorités participantes aux inspections communes et concernées	126
B.	Quelles prérogatives des membres participant aux inspections communes ?	129
C.	Quelle utilisation des informations obtenues ?	132
V.	– Conclusion	133
Section 5.	Analyses et évaluation des risques liés à la mobilité de la main-d'œuvre (article 10 règlement AET)	136
	par Marc MORSA	
I.	– L'analyse et l'évaluation des risques liés à la mobilité : une étape essentielle pour identifier des mesures ciblées de prévention et de détection en cas de non-respect des règles	136
II.	– Les recommandations du groupe consultatif pour l'AET	138
Section 6.	Soutien au renforcement des capacités (article 11 règlement AET).	140
	par Marc MORSA	
I.	– Introduction	140
II.	– Les recommandations émises par le groupe consultatif pour l'AET	140
Section 7.	L'effectivité de la lutte contre le travail non déclaré	142
	par Andrea ALLAMPRESE	
I.	– L'Union européenne et la lutte contre le travail non déclaré	142
II.	– Origine de la « plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré » et son institutionnalisation successive	145
III.	– Les tâches de la nouvelle plate-forme	147
A.	Améliorer la coopération entre les autorités nationales et d'autres acteurs intéressés des États membres	147
B.	Les aspects transnationaux du travail non déclaré	149
C.	Autres tâches de la plate-forme	151
D.	Les activités de la plate-forme énumérées dans l'annexe au règlement AET	152
IV.	– Composition tripartite de la plate-forme	154
V.	– Perspectives	156

TABLE DES MATIÈRES	205
Section 8. L'Autorité européenne du travail et la coordination en sécurité sociale.	158
par Marc MORSA	
I. – La volonté de la Commission européenne de dépecer la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale de ses organes stratégiques : tentative manquée ?	158
II. – La Commission administrative : nature, fonctionnement et raisons justifiant de maintenir l'intégrité de cet « organe européen unique dans son genre »	162
A. Nature et genèse de la Commission administrative	162
B. La composition de la Commission administrative	163
C. Le fonctionnement de la Commission administrative.	164
D. Les tâches de la Commission administrative.	167
III. – La procédure de dialogue et de conciliation existant et l'interaction avec l'Autorité européenne du travail	171
A. Deux phases de dialogue et une phase de conciliation	171
B. Interaction avec la future Autorité européenne du travail en matière de résolution des litiges.	173
IV. – L'avis du comité consultatif pour une Autorité européenne du travail.	177
V. – Le mécanisme de médiation mis en place par le règlement établissant l'Autorité européenne du travail : précisions.	179
VI. – Qu'est-ce que la médiation ? Existe-t-il des différences avec une procédure de conciliation ? ...	182
<i>Conclusions : Comment coopérer dans la concurrence normative, au temps de la gouvernance économique ?</i>	<i>185</i>
par Marc MORSA	
Section 1. La concurrence normative entre les États membres.	185
Section 2. La coopération entre États est-elle compatible avec les contraintes budgétaires imposées par les règles sur la gouvernance économique ?	191
<i>Table bibliographique indicative.</i>	<i>195</i>
<i>Table des matières.</i>	<i>201</i>