



HAL
open science

Les inspections communes et concertées, des tigres de papier ?

Fabienne Muller

► **To cite this version:**

Fabienne Muller. Les inspections communes et concertées, des tigres de papier ?. Silvia Borelli Marc Morsa Andrea Allamprese. L'autorité européenne du travail, Bruylant, pp.100-135, 2020, Pratique du droit européen. hal-03058826

HAL Id: hal-03058826

<https://hal.science/hal-03058826v1>

Submitted on 2 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les inspections communes et concertées, des tigres de papier ?

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 »¹. L'explosion des différentes formes de détachement 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 »². Elle a nécessité un nouvel instrument juridique et « des procédures de contrôle efficaces dans les États membres ---dans toute l'Union »³. 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 »⁴. L'organisation de ces réseaux d'entreprises implique une mobilité accrue des travailleurs, domiciliés dans un Etat, recrutés par une entreprise établie dans un autre Etat pour être affectés dans un troisième Etat. Ces sous-traitances en cascade complexifient considérablement le travail des corps de contrôle par essence limité au cadre des frontières nationales⁵. 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 »⁶. 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*⁷, 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 ? Les Etats membres qui supportent les conséquences sociales et financières des

¹ 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, JOUE L18/1.

² 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) no 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»), JOUE L 159/11.

³ Considérant 17 de la directive 2014/67, op cit.

⁴ I. Vacarie, Le travail dans un marché sans frontières, Revue de droit du travail 2015, p 634.

⁵ E Pataut, Détachement et fraude à la loi, Rev.de droit du travail 2014. p23 ; F Muller, L'affaire Flamanville, détachement ou fraude sociale ?, Revue de droit social, n° 07-08, 2012, p. 675-685.

⁶ E. Fortis, Sanctionner le détachement illicite : chaîne de responsabilités et partage du pouvoir de sanction,, Revue de Droit social 2016, p640

⁷ 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

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 successives⁸ demeure insuffisante. Face à ce constat, bon nombre d'Etats 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 règles est patent et qu'il affecte plusieurs Etats 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 Etats 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'Etat d'exécution de l'inspection commune, une valeur juridique certaine, directement utilisable dans l'Etat qui a détaché du personnel pour participer à l'inspection. (IV)

I. La genèse des inspections communes et concertées

Les Etats 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 2019⁹ pourraient permettre de dépasser. (B)

⁸ Directive 96/71 du 16 décembre 1996, concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JOUE L18/1, 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) no 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»), JOUE L 159/11

⁹ 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.

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

Même si ces accords restent largement méconnus du fait d'une diffusion quasi confidentielle¹⁰ (sauf à ce que les Etats considèrent que la médiatisation de ces accords peut contribuer à la prévention des fraudes comme c'est le cas en Belgique¹¹), ils peuvent être considérés comme ayant initié les futures inspections communes et concertées. S'ils concernent bien souvent les Etats membres disposant d'une frontière commune comme c'est le cas entre l'Espagne et le Portugal¹² ou entre la France et les Etats membres qui lui sont limitrophes¹³, ils impliquent également les Etats membres entre lesquels des flux importants de travailleurs mobiles sont identifiés à travers les données statistiques : accord liant l'Espagne et la Pologne¹⁴, accord liant la France au Portugal¹⁵, accord liant l'Espagne à la Roumanie¹⁶, accord liant la France à la Bulgarie¹⁷ et plus rarement *plusieurs Etats* comme ceux du BENELUX dont les frontières communes justifient une intensification des coopérations¹⁸.

Sans prétendre à l'exhaustivité du fait de la diffusion restreinte des accords et de l'obstacle linguistique, les 19 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 déclarés¹⁹, 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 travail²⁰, d'autres privilégient des objectifs économiques et sociaux : « *permettre le développement de la prestation de services et des mouvements de main-d'oeuvre entre la France et la Bulgarie dans des conditions qui*

¹⁰ Aucun site ne répertorie l'ensemble des accords existants. On trouvera quelques accords sur le site <http://www.eurodetachement-travail.eu> dans la rubrique « coopérations administratives »

¹¹ 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>

¹² « 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 oct. 2003

¹³ « Déclaration de coopération » franco italienne « en matière de contrôle du détachement transnational de travailleurs et de lutte contre le travail illégal », 27 sept. 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

¹⁴ « 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 nov. 2010

¹⁵ « Accord de coopération administrative » franco portugais « en matière de détachement de travailleurs et de prévention du travail non déclaré » du 17 nov. 2017

¹⁶ « 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

¹⁷ « 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

¹⁸ « Convention BENELUX de coopération transfrontalière et interterritoriale » du 20 février 2014

¹⁹ Accord liant la France au Portugal du 17 novembre 2017, accord liant la France au GD 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 27septembre 2011

²⁰ « Arrangement » liant la Pologne à la Belgique du 11 octobre 2007

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 services »²¹. 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* »²² 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 règles²³. 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.

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'Etat 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..

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'Etat 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* »²⁴. Ces stages ont pour fonction « de permettre à leurs agents de *mieux comprendre le fonctionnement de 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 »²⁵. 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

²¹ Accord liant la France à la Bulgarie du 30 mai 2008, op cit, « 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

²² Accord franco belge du 9 mai 2003, op cit

²³ A titre d'exemples, en droit belge et sous certaines conditions, la responsabilité solidaire du donneur d'ordre peut être recherchée en matière de rémunérations 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), L4231-1 code du travail (hébergement indigne),

²⁴ Accord liant la France à la Bulgarie du 30 mai 2008, op cit, « 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 juill. 2011

²⁵ 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

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. »²⁶ 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 »²⁷. 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 »²⁸. 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*²⁹ . Plus rarement sont prévues des « *action de contrôle coordonnées* » portant 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 »³⁰ . 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 des 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

²⁶ 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 nov. 2010

²⁷ Recommandation du comité de 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

²⁸ 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 nov. 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

²⁹ 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 déc.2014.

³⁰ 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 sept. 2011

présentes sur le territoire d'un autre Etat membre ne peuvent tirer profit de la méconnaissance des règles de leur Etat d'établissement par les autorités de contrôle de l'Etat d'accueil...

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 6 Etats membres et visait à renforcer les coopérations entre les administrations du travail au niveau européen, il implique aujourd'hui les administrations de plus de 20 Etats 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 », « mutualiser la connaissance des situations de travail, les logiques économiques dans les secteurs concernés, la réalité des conditions de vie et de travail des travailleurs détachés », « partager l'analyse des freins, des points de blocage, des difficultés rencontrées »³¹.

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

B. Utilité et fragilité des accords de coopération administrative

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 Etats de la Belgique, des Pays Bas et du Luxembourg de signer des conventions mises en vigueur conformément aux dispositions constitutionnelles de chacun des Etats 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 de 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 2015³². Le plan d'action 2019 arrêté par le Comité de 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) »³³.

³¹ Voir les objectifs et résultats des projets menés sur le site <http://www.eurodetachment-travail.eu/>

³² Recommandation accessible sur le site <http://www.benelux.int/fr/volet-juridique/>

³³ « Plan d'action 2019 coopérer sans frontières », p.25- 26, <http://www.benelux.int/fr/publications/publications>

Mais le plus souvent les accords bilatéraux reposent sur des bases juridiques fragiles. Pour éviter la procédure parfois longue de validation des traités internationaux³⁴, les accords de coopération administrative sont signés par les Ministres du travail respectifs, prennent des appellations tels que « arrangements administratifs »³⁵, « déclaration commune »³⁶, « déclaration de coopération »³⁷. En France, seuls deux accords ont fait l'objet d'une ratification régulière³⁸, 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 accords³⁹. 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 Etat signataire. C'est ce qui explique le statut d'observateur conféré aux inspecteurs invités. Pour justifier leur existence, ces arrangements font référence à des instruments de droit dérivé, tels que la Directive 96/71 en matière de détachement⁴⁰ et notamment à son article 4 relatif à la coopération en matière d'information envisagée sous l'angle d'un échange d'informations transitant par des structures nationales spécialement désignées « *les bureaux de liaison ou une ou plusieurs instances nationales compétentes* » de l'article 4§1⁴¹. Les accords mentionnent également d'autres textes élaborés au niveau de l'Union. Il s'agit de la Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 22 avril 1999, relative à un code de conduite pour une meilleure coopération entre les autorités des États membres en matière de lutte contre la fraude transnationale aux prestations et aux cotisations de sécurité sociale et le travail non déclaré, et concernant la mise à disposition transnationale de travailleurs⁴², de la Recommandation du Conseil du 27 septembre 1996 sur la lutte contre

³⁴ 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 no 2015-43 portant publication de l'accord a été publié le 21 janvier 2015, JO du 23 janvier 2015.

³⁵ « Arrangement administratif » du 31 mai 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 » ; « Arrangement de coopération administrative » franco-belge « en matière de lutte contre le travail illégal » du 9 mai 2003

³⁶ « Déclaration commune » franco espagnole « relatif à la coopération en matière de détachement transnational et de prévention du travail non déclaré » du 26 avril 2019

³⁷ « 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

³⁸ L'accord liant la France au Pays Bas du 15 mai 2007 a été approuvé par la loi du n°2009-1793 du 31 déc.2009, JO n°0002 du 3 janv. 2010 et l'accord liant la France à la Bulgarie, op cit

³⁹ Article 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 »

⁴⁰ 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, op cit

⁴¹ Article 4 §2 de la 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 »

⁴² Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 22 avril 1999, Journal officiel n° C 125 du 06/05/1999 p. 0001 - 0003

l'emploi illégal de ressortissants d'Etats tiers⁴³, de la Résolution du Conseil du 20 octobre 2003⁴⁴ relative à la transformation du travail non déclaré en emploi régulier ou des préconisations de la Commission européenne en matière de coopération entre Etats membres, énoncées dans sa communication du 4 avril 2006 relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Cette dernière invite les Etats membres « à prendre les mesures nécessaires afin que leurs bureaux de liaison et/ou autorités de contrôle soient dotés des moyens permettant de répondre efficacement aux demandes d'information et de coopération transfrontalière provenant des autorités compétentes des autres Etats membres ». La 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 services⁴⁵ constitue une autre source d'inspiration avant l'intervention de la directive 2014/67⁴⁶ qui consacre un chapitre entier à la coopération. Notons que les accords de coopération administrative n'impliquant nullement les institutions de l'UE, aucune référence n'est faite à l'article 197 §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 oeuvre 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 de formation ». Les références juridiques contenues dans les accords ont vocation à justifier les contenus négociés sans pour autant modifier leur valeur juridique

Ces accords de coopération administrative soulignent la volonté de certains Etats 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 Etats membres voir trois dans le cas du BENELUX et ne permettent pas de saisir des irrégularités qui auraient trait à des ressortissants d'autres Etats membres. Or, dans les chantiers de la construction, il n'est pas rare de constater la présence d'une multitude de salariés, ressortissants d'Etats 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 14 ans !). Une inspection commune impliquant les corps de contrôle de plusieurs Etats 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'Etat dont il relève.

⁴³ Recommandation du Conseil du 27 septembre 1996 sur la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants d'Etats tiers, Journal officiel n° C 304 du 14/10/1996 p. 0001 - 0002

⁴⁴ Résolution du Conseil relative à la transformation du travail non déclaré en emploi régulier, (2003/C 260/01), JOUE du 29 Oct. 2003.

⁴⁵ JO C 85 du 4.4.2008, p. 1.

⁴⁶ 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»), JOUE L 159/11

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 Etats 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 »⁴⁷. En effet, celle-ci « *n'entend pas faire obstacle à l'application de ces accords en matière de coopération administrative* »⁴⁸ dont elle reconnaît la plus-value à l'article 6§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§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.* »

Comme le soulignait le rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement⁴⁹ « Si 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 »⁵⁰. C'est pourquoi la reconnaissance explicite des inspections communes et concertées dans le règlement 2019/1149 revêt toute son importance.

⁴⁷ Décision (UE) 2016/344 du 9 mars 2016, op cit

⁴⁸ Voir 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 »

⁴⁹ 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

⁵⁰ R. Stefanov and D Mineva, National and Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding to Tackle Undeclared Work. UDW Platform Learning Resource Paper, April 2017 (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, November 2017

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

Dès 2011, le rapport produit à l'issue du Projet CIBELES⁵¹ 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 2014/67⁵² 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 déclaré⁵³ (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

Plusieurs considérants de la directive 2014/67 appellent les Etats 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 l'État membre d'accueil ou de l'État membre d'établissement »⁵⁴. Le considérant 33 appelle les Etats 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

⁵¹ Project CIBELES report, convergence of inspectorates, building a european level enforcement system, Madrid 2011 (projet financé sur le programme PROGRESS de la Commission européenne)

⁵² 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 »), JOUE L 159/11

⁵³ 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, JOUE L 65/12

⁵⁴ Considérant 29 de la directive 2014/67

demandes pouvant émaner des autorités compétentes⁵⁵ et fixe des délais de réponse (2 jours ouvrables en cas d'urgence et 25 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* ».

Toutefois la directive continue à cantonner la coopération dans une logique bilatérale : l'incapacité des administrations de l'Etat d'exécution de la prestation de services à accéder directement aux informations détenues par les entreprises établies dans un autre Etat 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 Etat⁵⁶. La paralysie des autorités de contrôle de l'Etat d'accueil cantonnées à leur territoire national est compensée par les articles⁵⁷ rappelant que les demandes d'assistance n'ont pas pour effet de les paralyser : elles restent compétentes « pour prendre 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 ». Adoptant une position diamétralement opposée à celle des Règlements relatifs à la coordination en matière de sécurité sociale⁵⁸, 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 ».

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 »⁵⁹ 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

⁵⁵ Article 6 de la 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 »

⁵⁶ Article 6§4 de la directive 2014/67

⁵⁷ Article 6§10 et article 7§3 de la directive 2014/67

⁵⁸ F. Muller, 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, p75

⁵⁹ Décision (UE) 2016/344 du 9 mars 2016, op cit

l'Organisation internationale du travail (OIT), comme la convention n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce⁶⁰. 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 que « *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.* »⁶¹ Le respect des compétences nationales se traduit par la participation volontaire des États membres aux actions transfrontalières organisées par la plate-forme.

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 indépendant » (*art. 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-forme⁶². Les *programmes de travail de la plate-forme pour 2017-2018*⁶³ et *2019-2020*⁶⁴ 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.

Par suite de l'abrogation de la Décision 2016/344 par le Règlement instituant l'Autorité européenne du travail⁶⁵, cette dernière est désormais en charge des activités de la plate-forme conformément à l'article 1 §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 §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

⁶⁰ Considérant 13 de la décision 2016/344 du 9 mars 2016

⁶¹ Considérant 14 de la décision 2016/344 du 9 mars 2016

⁶² Article 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;

⁶³ European Platform Undeclared Work - Work Programme 2017-2018 - Adopted on 10 October 2016, updated on 19-20 October 2017; <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&intPageId=4878&langId=en>

⁶⁴ European Platform Undeclared Work - Work Programme 2019-2020 – adopted on 19 October 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&intPageId=4878&langId=en>

⁶⁵ 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

lutter contre le travail non déclaré. »⁶⁶. 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* »⁶⁷; à ce titre l'AET coordonne et soutient « *des inspections concertées et communes, conformément aux articles 8 et 9* »⁶⁸.

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

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

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 »⁶⁹. Elles présentent l'avantage de respecter pleinement la compétence de chaque Etat, 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 Etats membres 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 Etats 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 Etats 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 respectives des corps de contrôle et que ces derniers sont en capacité de s'organiser à l'échelle de plusieurs Etats, voire de l'ensemble de l'UE si on reste très optimiste !

⁶⁶ L'article 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'article 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

⁶⁷ Article 2,b) du Règlement 2019/1149

⁶⁸ Article 4 c) du Règlement 2019/1149

⁶⁹ Article 8, §2a) du Règlement 2019/1149

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 »⁷⁰. 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.

Il aura fallu plus de 20 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) »⁷¹. 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.

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

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

⁷⁰ Article 8 §2b) du Règlement 2019/1149

⁷¹ R.Prouvèze, « La coopération policière des États membres de l'UE : quelle place pour les accords bilatéraux ? », Revue de l'UE 2016, p.268.

préjudice de la compétence des États membres de décider de mesures nationales »⁷². 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

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 oeuvre 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* », 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 assuré 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 nationales*.⁷³

De telles inspections peuvent être demandés 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* »⁷⁴. À défaut d'accord préalable d'un État participant, l'inspection ne pourra donc se dérouler qu'avec la seule la 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,

⁷² Considérant 8 du Règlement 2019/1149

⁷³ Considérant 9 du Règlement 2019/1149

⁷⁴ Article 8 §3 du Règlement 2019/1149

une fois qu'il les connaît, des résultats de ces mesures ». ⁷⁵ On notera que le Règlement n'encadre pas le droit de refus des Etats 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'Etat membre qui n'a pas participé à une inspection concertée ou commune mène sa propre inspection à titre volontaire* » ²⁸. 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 des Etats 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

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

Rappelons avant tout que l'AET peut prendre l'initiative de proposer aux Etats 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.

Les inspections se dérouleront dans le cadre d'un accord conclu entre l'AET et les Etats 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. » ⁷⁶ L'accord devrait donc, en cas d'inspections concertées se déroulant simultanément sur le territoire de plusieurs Etats membres, se référer aux modalités de contrôle propres à chaque Etat ou, en cas d'inspections communes, se référer aux modalités de contrôle applicables dans l'Etat d'exécution de l'inspection.

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 ».

La participation de l'AET à l'inspection n'est pas de droit et requiert « *l'accord préalable de l'Etat membre sur le territoire duquel il apportera son aide à l'inspection, conformément au droit ou à la pratique de l'Etat membre* » ; elle semble résulter de l'accord conclu entre l'AET et les Etats membres qui prévoit « *le cas échéant, toute modalité relative à la participation du personnel de l'Autorité* ». Sa participation n'est

⁷⁵ Article 8 §4 du Règlement 2019/1149

⁷⁶ Article 9 §1 du Règlement 2019/1149

donc pas systématique, ce qui est confirmé par le §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.

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* »⁷⁷ 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 »⁷⁸. 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.

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 Etat participant puisque le §6 ne distingue pas les deux types d'inspection⁷⁹. Dans le cadre de l'inspection commune, il était envisageable d'attribuer l'obligation d'en rendre compte aux autorités nationales de l'Etat de réalisation de l'inspection, situation qui est moins envisageable dans le cadre des inspections concertées réalisées dans plusieurs Etats 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. Curieusement elle n'est pas tenue de rendre compte des refus opposés par les Etats membres ni du suivi qu'elle assure dans un tel cas dans le cadre du §4 de l'article 8., le §8 de l'article 9 ne visant que les § 2 et 3 de l'article 8⁸⁰. 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* »⁸¹ 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 Etats membres et de les amener à infléchir leurs positions.

⁷⁷ Article 9 § 5 du Règlement 2019/1149

⁷⁸ Article 9§4 du Règlement 2019/1149

⁷⁹ Article 9 §6 du 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 ».

⁸⁰ Le §8 de l'article 9 ne vise que les § 2 et 3 de l'article 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 »

⁸¹ Amendement 52 modifiant le §6 de l'article 10, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail du 26 nov. 2018 , A8-0391/2018

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 définir⁸². 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 ».

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 faible capacité d'action il peut être opportun de se tourner vers deux autres organes institués 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.

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 »⁸³

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§1. 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 2018⁸⁴. 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*

⁸² 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, 19.7.2018, (PE623.718v01-00)

⁸³ Article 14 du Règlement instituant l'AET, op cit

⁸⁴ 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

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 respectifs⁸⁵, à l'exception pour Eurojust des compétences dévolues au Parquet européen (infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union)⁸⁶. 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 commettent.⁸⁷ Eurojust peut dépasser ce cadre à la demande d'une autorité compétente d'un Etat membre et lui apporter son assistance⁸⁸.

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 2012⁸⁹ : 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* »⁹⁰. Des justifications qui s'appliquent 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 Etats sollicités est toutefois encadré.

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* »⁹¹ 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 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.* »⁹²

⁸⁵ Article 3 du Règlement 2018/1727, relatif à Eurojust, op cit et Article 3 du 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

⁸⁶ Article 2§3 du Règlement 2018/1727

⁸⁷ Article 3 §4 du Règlement 2018/1727 et article 3§2 du Règlement (UE) 2016/794

⁸⁸ Article 3§3 du Règlement 2018/1727

⁸⁹ Article 1§1, dernier alinéa de la décision cadre

⁹⁰ Article 1§1 de la décision cadre du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, op cit

⁹¹ Article 4 §2 du Règlement 2018/1727

⁹² Article 4§6 du Règlement 2018/1727

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* »⁹³. 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*⁹⁴ ». 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* »⁹⁵.

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»⁹⁶.

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 »⁹⁷. En dépit du fait que l'espace de liberté, de sécurité et de justice relève à présent de la compétence

⁹³ Article 4§1, c) du Règlement 2016/794 relatif à Europol

⁹⁴ L'article 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.

⁹⁵ Article 4§1 h) du Règlement 2016/794 relatif à Europol

⁹⁶ Article 1 §1 de la décision cadre

⁹⁷ G. Taupiac-Nouvel, « L'espace pénal européen : heurts et malheurs d'une identité singulière », Revue de l'UE, 2018, p206

partagée de l'UE et des Etats membres⁹⁸, la définition des compétences des agences Eurojust et Europol continuent à faire la part belle à la compétence des Etats 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 Etats 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* »⁹⁹. 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 ?

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 transfrontalière en relation avec le droit de l'Union »¹⁰⁰. Les inspections traduisent une forme de coopération renforcée entre les Etats membres qui pourraient permettre de saisir et constater l'ensemble des irrégularités liées à une opération transnationale si toutefois elles incluent les autorités de contrôle compétents 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 temps¹⁰¹. 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 2012¹⁰² 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.)

⁹⁸ Article 4, point j) du TFUE

⁹⁹ 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, 2018/3, p647.

¹⁰⁰ Considérant 18 du Règlement du Règlement 2019/1149

¹⁰¹ 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 voir absente

¹⁰² Article 1§1, dernier alinéa de la décision cadre

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 Etat membre ou conformément au droit d'un autre Etat membre ? (C.)

A. Les autorités participantes aux inspections communes et concernées

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 Etats membres. A 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§1), soit conformément à l'article 1 §4 et 5 du Règlement: les questions relatives au détachement des travailleurs, à l'application des règles 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 oeuvre de la politique commune des transports, le ministère public et toute institution nationale en charge du contrôle des dispositions susvisées désignée par la législation de l'Etat participant à l'inspection. Il semblerait toutefois, au vu de l'article 9 §3 du Règlement, que seules les personnes ayant un statut *de fonctionnaires* 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§3 aborde la question du statut des autorités présentes sur le territoire de l'Etat membre où l'inspection est effectuée, il fait exclusivement référence aux fonctionnaires¹⁰³.

Par ailleurs les organisations professionnelles nationales ne sont habilitées qu'à porter une affaire devant l'AET¹⁰⁴ tandis que le considérant 19 du Règlement, tout en reconnaissant que dans certains Etats 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*

¹⁰³ Article 9§3 du 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. »

¹⁰⁴ Article 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.

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 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 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.* »¹⁰⁵

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 »¹⁰⁶ impliquées dans la coopération policière entre les autorités répressives au sein de l'Union. Mais ces mêmes zones d'ombre pourraient également être mises à profit par

¹⁰⁵ Article 10§4 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»).

¹⁰⁶ 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

Article 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; »

les Etats 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 ?

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 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 preuves relatives 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 »¹⁰⁷.

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, certificat A1, 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 réponses¹⁰⁸.

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'Etat 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* »¹⁰⁹. Si la règle peut sembler logique en l'absence d'harmonisation des législations sociales en matière d'infractions et de sanctions, chaque Etat 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

¹⁰⁷ 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) no 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»)

¹⁰⁸ Plusieurs amendements au projet de rapport Lenaers allaient dans ce sens: voir les amendements 653 et 654 définissant les pouvoirs d'enquête minimaux

¹⁰⁹ Article 9 §2 du Règlement 2019/1149

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'Etat 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'Etat 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 cette modalités de coopération ou limitent par nature cette inspection à deux Etats membres, l'absence de reconnaissance de compétences propres aux agents des autorités nationales des Etats membres participant à cette inspection les rendra tributaires des règles de l'Etat hôte.

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 2002¹¹⁰. La souveraineté nationale de l'Etat d'accueil de l'équipe est certes pareillement préservée. D'une part, il est prévu que « l'équipe mène ses opérations conformément au droit de l'État membre sur le territoire duquel elle intervient »¹¹¹. 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 »¹¹² 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 »¹¹³. 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 nationale¹¹⁴. Ils peuvent, enfin, conformément à leur droit national et dans les limites de leurs compétences,

¹¹⁰ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête , JOUE n° L 162 du 20/06/2002 p. 0001 – 0003.

¹¹¹ Article 1§3,b) de la décision cadre

¹¹² Article 1§3 a) de la décision cadre

¹¹³ Article 1§5 et 6 de la décision cadre

¹¹⁴ Article 1§7 de la décision cadre

fournir à l'équipe des informations qui sont disponibles dans l'État membre de détachement aux fins des enquêtes pénales menées par l'équipe¹¹⁵.

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'Etat 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 Etats concernés. Dans le cadre des inspections communes et concertées, tous ces aspects relèveront de l'accord préalable entre Etats 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'Etat hôte.

C. Quelle utilisation des informations obtenues ?

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 »¹¹⁶ 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* »¹¹⁷.

Le règlement a opté pour un compromis : l'article 9 §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 Etat membre et selon les procédures à respecter dans cet Etat, 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'Etat 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 Etat membre feront foi.

¹¹⁵ Article 1§9 de la décision cadre

¹¹⁶ Amendement 612 au projet de rapport Lenaers, op cit

¹¹⁷ Amendement 630 au projet de rapport Lenaers ; voir aussi l'amendement 633 : « 5 bis. 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 ».

Le règlement aurait pu s'aligner sur les règles prévues par la décision cadre en matière d'équipes communes d'enquête¹¹⁸. Lorsque de telles informations ne peuvent être obtenues d'une autre manière dans l'Etat 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'Etat d'obtention de la preuve y consent ; à toutes autres fins si l'accord instituant l'équipe le permet¹¹⁹. 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.

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'Etat 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'Etat dans lequel elles pourraient être utiles.

Conclusion

Soulignant tous les impacts négatifs d'une « coopération inadéquate », le rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement ¹²⁰ 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 humains affectés¹²¹, ou une compétence insuffisante des personnels pour traiter efficacement

¹¹⁸ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, JOUE n° L 162 du 20/06/2002 p. 0001 – 0003.

¹¹⁹ Article 1§10 de la 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'Etat 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'Etat 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'Etat membre concerné, ou pour lesquels cet Etat 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 Etats membres qui ont créé l'équipe »

¹²⁰ 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

¹²¹ « 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

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§3 du TUE¹²². Mais la résistance des États jugeant que les outils de coopération existants sont suffisants a conduit à un compromis transformant les inspections communes et concertées en tigres 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 A1: « 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 »¹²³. 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 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.

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.

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

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 », COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT, op cit

¹²² Article 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. "

¹²³ P Rodière, Le droit européen du détachement de travailleurs : fraude ou inapplicabilité ? , Revue de Droit social 2016, p.598

d'accompagner les Etats 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 lui conférer le pouvoir d'imposer une inspection commune impliquant tous les Etats 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 Etats 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 Etats.