

**Ministère fédéral  
du Travail et des Affaires sociales**

Monsieur le Président du Conseil Rhénan  
Joshua Frey  
Rehfusplatz 11  
77694 Kehl

**Hubertus Heil**

Ministre fédérale  
Membre du Bundestag allemand  
TEL +49 (0)30 18 572 – 2323  
FAX +49 (0)30 18 527 – 2328  
E-Mail [ministerbuero@bmas.bund.de](mailto:ministerbuero@bmas.bund.de)

Berlin, le 12 février 2020

Monsieur le Président,

Je vous remercie de votre courrier du 17 janvier 2020 et de la transmission de la résolution du Conseil Rhénan trinational du 20 décembre 2019 intitulé « Simplifier la procédure relative au formulaire A1 dans la région frontalière ».

Dans sa résolution, le Conseil Rhénan estime que les formulaires A1 représentent une charge bureaucratique, en particulier pour les petites et moyennes entreprises de la région frontalière, qui serait également requis lors de détachements en Allemagne. Il demande ainsi que les procédures de sanction pour les déplacements professionnels de courte durée dans la zone frontalière soient assouplies.

Je suis d'accord avec vous qu'il convient d'éviter des lourdeurs bureaucratiques inutiles liées à la demande et délivrance de formulaires A1, en particulier dans le cas de voyages de courte durée et à brève échéance. Par conséquent, ni le droit allemand ni le droit de l'Union en vigueur n'imposent l'obligation absolue de demander des formulaires A1 à l'avance. Au contraire, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, il est expressément possible de demander la délivrance du formulaire à une date ultérieure. Pour des activités en Allemagne, il n'est donc pas nécessaire de disposer d'un formulaire A1 : en cas de contrôle, il peut être demandé et présenté a posteriori sans sanction. Vous trouverez plus d'informations dans la note ci-jointe, qui est également disponible sur le site internet du Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales (BMAS).

Par conséquent, ce ne sont pas les réglementations existantes dans le droit de l'Union ou le droit allemand qui génèrent des lourdeurs bureaucratiques, mais des réglementations nationales plus récentes dans certains États membres - dont la France - qui sanctionnent de manière conséquente l'absence de preuve d'une demande antérieure. La Suisse sanctionne également l'absence de formulaires A1 chez les indépendants.

Le Gouvernement fédéral a déjà abordé les exigences nationales strictes des différents pays concernant les formulaires A1 dans le cadre de discussions bilatérales. Il faut veiller à ce que la lutte importante contre le dumping social et le travail non déclaré ne nuise pas en même temps à la coopération transfrontalière dont nous avons besoin pour une Europe vivante.

Votre proposition de réglementation - une exemption explicite des déplacements à l'étranger de courte durée de l'obligation d'une demande de formulaire A1 au préalable - me paraît également être une approche sensée. Dans le cadre de la révision actuelle des règlements de coordination de l'UE, le BMAS et l'ensemble du Gouvernement fédéral soutiennent déjà la prise en compte d'une telle clarification. Le Ministre fédéral de l'Economie et de l'Energie, Monsieur Peter Altmaier, et moi-même avons demandé dans un courrier commun à différents membres du Parlement européen de soutenir cette approche. Vous trouverez ce courrier pour votre information ci-joint.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(signé) Hubertus Heil

## **Annexes**

Note sur le formulaire A1

Courrier commun de BMWi et BMAS

**Traitement de l'attestation A1 concernant des activités de courte durée et à brève échéance dans d'autres pays de l'UE, dans les pays membres de l'EEE (l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège) et en Suisse**

À l'heure actuelle, il est souvent difficile de savoir si une attestation A1 doit être demandée au préalable auprès de l'organisme d'assurance sociale compétent pour chaque activité telle qu'un voyage d'affaires de courte durée. Une telle obligation signifierait un effort bureaucratique considérable pour les entreprises. Il convient donc de souligner qu'en vertu de la législation en vigueur, une attestation A1 n'est pas obligatoire pour toute activité de courte durée ou à brève échéance à l'étranger, et que les États membres ont un pouvoir discrétionnaire à cet égard.

**Contexte générale**

Si des salariés ou des indépendants de l'UE/EEE/Suisse travaillent à l'étranger, les dispositions des règlements sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009) s'appliquent.

En vertu de l'article 11 du règlement (CE) n° 883/2004, la personne qui exerce une activité salariée dans un État membre est en principe soumise à la législation de cet État. Toutefois, en cas de détachement au sens du droit social (article 12 du règlement (CE) n° 883/2004) ou lorsque la personne exerce plusieurs activités professionnelles dans différents États membres ou est régulièrement détaché dans plusieurs États membres (article 13 du règlement (CE) n° 883/2004), une dérogation à ce principe est exceptionnellement accordée si les conditions nécessaires sont remplies. Ces exceptions sont prévues par les règlements de coordination dans l'intérêt des personnes concernées, afin d'éviter des changements fréquents entre les systèmes de sécurité sociale des différents États membres.

L'attestation dite A1 certifie que, exceptionnellement, le principe de l'État d'emploi ne s'applique pas, mais qu'un autre État membre est compétent en matière de sécurité sociale. Elle doit être demandée (« lorsque c'est possible ») pour toute activité professionnelle dans un autre pays de l'UE, dans les États de l'EEE (Islande, Liechtenstein et Norvège) et en Suisse avant le début de l'activité professionnelle et peut être exigée par les autorités compétentes en cas de contrôle.

## **Activités professionnelles de courte durée et/ou à brève échéance telle que des voyages d'affaires etc. jusqu'à une semaine**

Une attestation A1 pour un détachement (article 12 du règlement (CE) 883/2004) est demandée et délivrée individuellement pour chaque détachement, tandis qu'une attestation A1 en cas de pluriactivité (article 13 du règlement (CE) 883/2004) peut être valable pour une période plus longue. A titre d'exemple, une telle pluriactivité peut déjà exister en cas de voyages d'affaires réguliers dans des États membres de l'UE concrets, dans d'autres États de l'EEE ou en Suisse. Des informations détaillées peuvent être obtenues auprès de la Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung Ausland (DVKA - [www.dvka.de](http://www.dvka.de)).

En règle générale, une attestation A1 doit être demandée à l'avance à l'organisme compétent. Toutefois, elle peut aussi être délivrée rétroactivement. Dans le cas de voyages d'affaires non réguliers de courte durée et/ou à brève échéance ainsi que d'autres périodes de détachement très courtes d'une semaine au maximum, il peut donc être pertinent de renoncer à une demande de délivrance de l'attestation A1.

Cette marge de manœuvre découle du règlement (CE) n° 987/2009, selon lequel l'employeur d'une personne exerçant son activité dans un autre État membre doit en informer préalablement l'institution compétente de l'État d'envoi « lorsque c'est possible » (article 15, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 987/2009). Le Guide pratique de la Commission administrative décrit la procédure (point 11, p. 16) comme suit :

Une entreprise qui détache un travailleur dans un autre État membre [...] doit prendre contact avec l'institution compétente de l'État d'envoi, si possible avant le début de la période de détachement. [...] Lorsqu'un travailleur salarié ou non salarié va être détaché dans un autre État membre, son employeur ou lui-même doit solliciter une attestation A1 (sous l'ancienne législation, « certificat E101 ») auprès de l'institution compétente. Cette attestation certifie que le travailleur est soumis aux règles spéciales relatives aux travailleurs détachés jusqu'à une date déterminée.

La Cour de justice des Communautés européennes a également confirmé qu'une telle déclaration « *s'il est préférable qu'elle intervienne avant le début de la période concernée, peut aussi être effectuée au cours de cette période, voire après son expiration* » et qu'elle produise, le cas échéant, des effets rétroactifs (R. C-178/97 « Banks », points 49-57, récemment confirmé pour les règlements de coordination actuels en R. C-527/16 « Alpenrind » points 79-72).

Les organismes compétents peuvent donc délivrer l'attestation rétroactivement et sans limite de temps. Sur la base du droit européen, il n'est en effet pas possible de parler d'une obligation d'emport de l'attestation A1. Cela ne serait d'ailleurs guère compatible avec la libre prestation de services et la libre circulation des travailleurs, auxquelles la décision A2 relative à l'interprétation de l'article 12 du règlement (CE) n° 883/2004 fait également référence dans ses considérants et au point 6 :

- (1) Les dispositions de l'article 12 du règlement (CE) no 883/2004, qui prévoient une exception à la règle générale posée par l'article 11, paragraphe 3, point a), dudit règlement, ont notamment pour objet de promouvoir la libre prestation des services au bénéfice des employeurs qui en font usage en envoyant des travailleurs dans d'autres États membres que celui dans lequel ils sont établis, ainsi que la libre circulation des travailleurs dans d'autres États membres. Elles visent ainsi à surmonter les obstacles

susceptibles d'entraver la libre circulation des travailleurs et également à favoriser l'interpénétration économique en évitant les complications administratives, en particulier pour les travailleurs et les entreprises.

(10) L'appréciation et le contrôle des situations des entreprises et des travailleurs doivent être effectués par les institutions compétentes avec les garanties appropriées propres à ne pas entraver la libre prestation des services et la libre circulation des travailleurs.

N° 6 Les institutions compétentes apprécient et contrôlent les situations relevant de l'article 12 du règlement (CE) no 883/2004 en offrant aux employeurs et aux travailleurs concernés toutes les garanties appropriées permettant de ne pas entraver la libre prestation des services et la libre circulation des travailleurs. [...]

La loi allemande n'exige également plus l'import de la carte de sécurité sociale (§ 18h SGB IV), ni d'une attestation A1 comme substitut. Conformément à § 3 Abs. 1 SchwarzArbG, les autorités douanières allemandes sont uniquement habilitées à obtenir des informations concernant le rapport juridique de sécurité sociale et, le cas échéant, à vérifier les preuves apportées.

Toutefois, certains États membres de l'UE ont récemment durci leurs règles nationales pour lutter contre le dumping social et le travail non déclaré et, en conséquence de ces dispositions nationales, rendent obligatoire la demande d'une attestation A1 avant de commencer une activité détachée dans ces pays. À notre connaissance, cela s'applique actuellement à la France et, en principe, à l'Autriche. Dans la mesure où il existe une obligation de demander une attestation A1 en vertu du droit national du pays de destination, il n'est pas recommandé de renoncer à la demande préalable, même dans des cas exceptionnels. Étant donné que les détails et la portée de l'obligation d'application découlent du droit national d'autres États membres, il n'est pas possible de fournir des informations juridiquement contraignantes à ce sujet. Seules les informations pertinentes proposées par les autorités étrangères compétentes sont décisives (informations sur l'Autriche : [www.entsendeplattform.at](http://www.entsendeplattform.at) ; informations sur la France : [www.urssaf.fr/portail/home/les-risques-du-travail-dissimule/les-risques-du-travail-dissimule/le-recours-a-un-cocontractant-so/les-entreprises-etrangeres-inter.html](http://www.urssaf.fr/portail/home/les-risques-du-travail-dissimule/les-risques-du-travail-dissimule/le-recours-a-un-cocontractant-so/les-entreprises-etrangeres-inter.html)).

En outre, la preuve du fait d'un détachement doit être apportée dans des cas individuels au moyen d'une attestation A1, qui doit être demandée a posteriori à la demande de l'organisme de contrôle de l'autre État membre. Par ailleurs, en cas d'accident du travail dans certains pays (notamment l'Italie et la Suisse), certaines prestations en nature dans le cadre du régime légal d'assurance accident ne peuvent être fournies que sur présentation d'une attestation A1, en plus de la carte européenne d'assurance maladie.

Le droit de demander une attestation A1 en tout état de cause, même pour des détachements de très courte durée et à brève échéance, reste intact, d'autant plus que cela permet d'éviter d'éventuels problèmes aux personnes détachées.

## **Voies de recours**

En particulier dans le cas d'activités transfrontalières de courte durée et à brève échéance, les mesures rigoureuses prises par les autorités du pays de destination en l'absence d'une attestation A1 ou d'une preuve de demande, telles que l'obstruction d'entrée des locaux de l'entreprise, le recouvrement immédiat des cotisations de sécurité sociale ou l'imposition d'amendes, peuvent dans certaines circonstances constituer une transgression de la discrétion nationale et une atteinte à la libre prestation de services européenne.

Si vous estimez que la législation de l'Union européenne n'a pas été respectée, vous pouvez obtenir des informations sur les offres d'assistance au niveau de l'UE sous l'adresse suivante : [ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_fr](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_fr)

**Ministère fédéral  
de l'Économie et de l'Énergie**

**Peter Altmaier, MdB**

Ministre fédérale

ADRESSE Scharnhornstraße 34-37, 10115 Berlin  
BP 11019 Berlin  
TEL +49 (0)30 18 615 – 7600  
FAX +49 (0)30 18 615 – 7030  
E-Mail [info@bmwi.bund.de](mailto:info@bmwi.bund.de)

**Ministère fédéral  
du Travail et des Affaires sociales**

**Hubertus Heil, MdB**

Ministre fédérale

ADRESSE Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin  
BP 11017 Berlin  
TEL +49 (0)30 18 572 – 2323  
FAX +49 (0)30 18 527 – 2328  
E-Mail [ministerbuero@bmas.bund.de](mailto:ministerbuero@bmas.bund.de)

Berlin, le 16 janvier 2020

Monsieur le  
Président du groupe CDU/CSU  
au sein du Groupe PPE au Parlement européen  
Daniel Caspary, Député européen  
Rue Wiertz 60  
1047 Bruxelles  
Belgique

Madame la  
Co-Présidente du groupe CDU/CSU  
au sein du Groupe PPE au Parlement européen  
Prof. Dr. Angelika Niebler, Députée européenne  
Rue Wiertz 60  
1047 Bruxelles  
Belgique

Monsieur le  
Président du groupe SPD  
au sein du Groupe S&D au Parlement européen  
Jens Geier, Député européen  
Rue Wiertz 60  
1047 Bruxelles  
Belgique

Monsieur le  
Porte-parole du groupe européen des Verts  
au sein du Groupe Les Verts / ALE au Parlement européen  
Sven Giegold, Député européen  
Rue Wiertz 60  
1047 Bruxelles  
Belgique

Madame la  
Présidente du groupe FDP  
au sein du Groupe Renew Europe au Parlement européen  
Dr. Nicola Beer, Députée européenne  
Rue Wiertz 60  
1047 Bruxelles  
BELGIQUE

Madame la  
Porte-parole de la délégation DIE LINKE  
au Parlement européen  
Martina Michels, Députée européenne  
Rue Wiertz 60  
1047 Bruxelles  
Belgique

Mesdames, Messieurs,

Nous nous adressons conjointement à vous pour attirer votre attention sur la révision en cours des règlements relatifs à la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Une question très importante dans le cadre du trilogue sur ce dossier est de savoir, si et dans quels cas une attestation dite A1 doit être demandée à l'avance pour des activités temporaires dans un autre État membre.

Cette question revêt une grande importance pour le Gouvernement fédéral : les lourdeurs bureaucratiques déjà associées aux attestations A1 font l'objet d'une critique large et massive au sein de l'économie allemande, du milieu scientifique, des collectivités locales et des associations sociales. En particulier, les petites et moyennes entreprises signalent que l'obligation de demander le certificat A1 à l'avance, comme le propose le PE, rendrait beaucoup plus difficile le détachement de salariés dans d'autres pays de l'UE. Les missions de courte durée, telles que celles qui sont courantes dans les contrats de maintenance dans le secteur de l'ingénierie mécanique, seraient ainsi rendues impossibles. Nous avons également reçu des plaintes similaires - par rapport à la pratique actuelle de l'A1 - de la part de pasteurs, de scientifiques, de policiers, de maires ou d'assistants pour personnes handicapées.



Compte tenu de ces incertitudes et de ces charges supplémentaires, certaines entreprises ont déjà l'intention de se retirer de leurs activités à l'étranger.

Nous considérons qu'il convient de trouver un équilibre entre la libre prestation de services et la liberté de circulation d'un côté, et la lutte nécessaire contre le dumping social et le travail non déclaré de l'autre. Nos règles européennes communes doivent être à même, d'éviter des pratiques illégales sans imposer une charge disproportionnée à ceux qui sont honnêtes – la grande majorité. Des représentants du monde des entreprises allemandes ont annoncé qu'ils allaient élaborer leurs propres propositions pour faire évoluer la législation existante dans l'intérêt d'une mobilité équitable au sein du marché intérieur de l'UE et de les introduire dans le processus décisionnel au niveau de l'UE.

De notre point de vue, la réglementation discutée en mars 2019, selon laquelle il faudrait toujours demander une attestation A1 avec une exception limitée pour des voyages d'affaires définies de manière restrictives, n'est pas un moyen efficace pour la prévention du travail illégal. En comparaison avec les moyens de sanction et d'amende déjà existants par rapport au travail illégal, elle ne pourrait guère développer un effet dissuasif supplémentaire. En même temps, un nombre élevé de personnes honnêtes serait néanmoins obligé de demander une attestation A1, même s'il est évident que le droit social de l'État d'emploi continue de s'appliquer pendant des déplacements de courte durée à l'étranger. En outre, il sera compliqué de faire une distinction juridiquement sûre entre des voyages d'affaires et des prestations de services transfrontaliers.

Nous souhaitons donc préconiser une proposition de compromis : L'introduction d'une obligation de demande préalable de l'attestation A1 plus large, prévue par le législateur européen, peut être proportionnée si les activités de courte durée et à brève échéance font l'objet d'une exception de principe. Enfin, compte tenu d'une période de détachement autorisée de jusqu'à 24 mois en vertu du droit de la sécurité sociale, on ne peut imaginer de nombreuses constellations dans lesquelles le droit de l'État de destination s'appliquerait à une activité d'une durée maximale de sept à trente jours. À notre avis, l'obligation de demander une attestation A1 au préalable peut donc être supprimée dans ces cas.

L'argument souvent avancé contre une telle exception, selon lequel le début effectif d'une activité ne peut souvent pas être établi a posteriori, n'est pas convaincant : les États membres sont déjà en mesure d'exiger un enregistrement complet avant que des prestations de services transfrontaliers soient fournies. Ces obligations (relevant principalement du droit du travail) ne sont pas touchées par les dispositions des règlements de coordination et peuvent être utilisées comme preuve de la courte durée d'une activité.

Mesdames, Messieurs,

L'étendue d'une obligation de présenter une demande A1 avant de débiter une activité transfrontalière est une question cruciale pour les économies allemande et européenne ainsi que le fonctionnement du marché intérieur de l'UE. Avec l'instauration d'une obligation de demande plus large, le législateur européen tient à émettre un signal contre les modèles d'emploi déloyaux. Avec l'exception temporelle, nous pouvons en même temps veiller à ce que la charge bureaucratique supplémentaire qui en découlera ne touchera pas les mauvaises personnes. Nous vous serions donc très reconnaissants de votre soutien à cette approche.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(signé) Peter Altmaier

(signé) Hubertus Heil