

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2001216, 2002827

Société X

M. B
Rapporteur

M. C
Rapporteur public

Audience du 7 juin 2022
Décision du 16 juin 2022

15-02-01
15-05-01-04
335-06-01
59-02-02
66-032-01
C +

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le numéro 2001216, les 11 mai et 18 septembre 2020, la société X, représentée par la société d'exercice libéral par actions simplifiée Z, demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la décision du 6 février 2020 par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté lui a infligé une amende administrative d'un montant total de 148 500 euros pour non-respect de l'obligation de déclaration de détachement préalable ;

2°) à titre subsidiaire, de prononcer la réduction du montant de cette sanction, en raison de son caractère disproportionné, à hauteur de 4 730 euros ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête n'est pas tardive, en vertu de l'article R. 421-7 du code de justice administrative, des articles 1 et 2 de l'ordonnance n° 2020-306 et de l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;

- le tribunal administratif de Dijon est territorialement compétent pour en connaître ;
- elle dispose d'un intérêt pour agir évident ;
- il n'est pas établi que l'agent de l'État ayant signé la décision était compétent à cet effet ;
- le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi a méconnu les dispositions de l'article L. 1261-3 du code du travail, dès lors que le détachement suppose l'existence d'un travail habituel pour le compte de l'entreprise étrangère, hors du territoire national, donc d'une antériorité d'emploi avant la période de détachement, du maintien du lien de subordination pendant la période de détachement et de la reprise d'une activité dans l'entreprise d'origine après le détachement, et qu'en l'espèce, les salariés embauchés en France ont été recrutés dans le seul but de travailler en France, sans possibilité de détachement ;
- ni l'inspection du travail ni la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ne lui ont demandé de procéder aux déclarations de détachement, dès lors que ces autorités savaient que la situation des salariés en cause ne correspondait pas à la définition communautaire et interne du détachement ;
- en affirmant que l'affiliation des salariés auprès du centre national des firmes étrangères démontrerait l'existence d'un détachement de salariés sur le territoire national, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi commet une erreur d'appréciation, dès lors qu'au contraire, les salariés détachés restent assujettis à la sécurité sociale de l'État d'origine et que l'affiliation auprès de ce centre n'intervient que lorsque le salarié exerce son activité pour le compte d'un employeur étranger qui ne dispose pas d'un établissement en France, dans les conditions fixées par l'article L. 243-1-2 du code de la sécurité sociale ;
- l'administration commet une erreur de droit en affirmant qu'une entreprise étrangère dont l'activité en France n'entre pas dans les prévisions du détachement ne peut exercer une activité sur le territoire national que si elle y crée un établissement ;
- en restreignant la possibilité d'embaucher des salariés sur le territoire national au cas où la société dispose d'un établissement stable et à celui dans lequel elle remplit les conditions du détachement, l'administration française méconnaît les principes de libre prestation de services internationale, de liberté d'établissement et de liberté de circulation des travailleurs ;
- eu égard aux principes de territorialité et de souveraineté, les amendes imposées par les autorités françaises ne peuvent être exécutées en Suisse, que par les autorités suisses dans le cadre de l'entraide internationale administrative ou judiciaire en matière pénale ;
- à titre subsidiaire, l'amende est disproportionnée, eu égard à son comportement collaboratif et de bonne foi, à l'absence de gravité du manquement, à la durée parfois très courte des contrats en cause, au contexte actuel de crise économique et au montant de l'amende qui aurait pu être prononcée par l'administration suisse pour le même manquement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 juillet 2020, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées par une lettre du 6 août 2020 que cette affaire était susceptible, à compter du 21 septembre 2020, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 19 janvier 2021 par une ordonnance du même jour.

Un mémoire a été présenté le 11 février 2021 par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, postérieurement à la clôture de l'instruction.

A la demande du tribunal, le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités a produit le 13 décembre 2021, des pièces qui ont été communiquées en application des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le numéro 2002827, les 15 octobre 2020 et 15 avril 2021, la société X, représentée par la société d'exercice libéral par actions simplifiée Z, demande au tribunal :

1°) de joindre sa requête et la requête introductive du 11 mai 2020, enregistrée par le tribunal sous le numéro 2001216 ;

2°) d'annuler le titre de perception d'un montant de 148 500 euros, émis le 27 février 2020 par la direction départementale des finances publiques du Doubs pour le recouvrement d'une amende administrative en matière de détachement de travailleurs, infligée par une décision du 6 février 2020 du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté ;

3°) d'annuler la décision du 24 avril 2020, par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté a rejeté sa réclamation gracieuse formée à l'encontre du titre de perception du 27 février 2020 ;

4°) à titre subsidiaire, de prononcer la réduction du montant de la sanction infligée, en raison de son caractère disproportionné, à hauteur de 4 730 euros ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les requêtes enregistrées sous les numéros 2001216 et 2002827, qui concernent la même société et posent à juger des questions semblables ;

- la requête n'est pas tardive, en vertu de l'article R. 421-7 du code de justice administrative, des articles 1 et 2 de l'ordonnance n° 2020-306 et de l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;

- le titre de perception attaqué ne mentionne pas l'identité de la personne compétente pour l'émettre ;

- ce titre n'est pas signé, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- ce titre ne mentionne pas les bases de liquidation de la créance, en méconnaissance des dispositions de l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, et en particulier les raisons pour lesquelles le montant de l'amende a été fixé à 1 500 euros par salarié ;

- le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi a méconnu les dispositions de l'article L. 1261-3 du code du travail, dès lors que

le détachement suppose l'existence d'un travail habituel pour le compte de l'entreprise étrangère, hors du territoire national, donc notamment d'une antériorité d'emploi avant la période de détachement, et de la reprise d'une activité dans l'entreprise d'origine après le détachement, et qu'en l'espèce, les salariés embauchés en France ont été recrutés dans le seul but de travailler en France, sans possibilité de détachement ;

- ni l'inspection du travail ni la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ne lui ont demandé de procéder aux déclarations de détachement, dès lors que ces autorités savaient que la situation des salariés en cause ne correspondait pas à la définition communautaire et interne du détachement ;

- en affirmant que l'affiliation des salariés auprès du centre national des firmes étrangères démontrerait l'existence d'un détachement de salariés sur le territoire national, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi commet une erreur d'appréciation, dès lors qu'au contraire, les salariés détachés restent assujettis à la sécurité sociale de l'État d'origine et que l'affiliation auprès de ce centre n'intervient que lorsque le salarié exerce son activité pour le compte d'un employeur étranger qui ne dispose pas d'un établissement en France, dans les conditions fixées par l'article L. 243-1-2 du code de la sécurité sociale ;

- l'administration commet une erreur de droit en affirmant qu'une entreprise étrangère dont l'activité en France n'entre pas dans les prévisions du détachement ne peut exercer une activité sur le territoire national que si elle y crée un établissement ;

- en restreignant la possibilité d'embaucher des salariés sur le territoire national au cas où la société dispose d'un établissement stable et à celui dans lequel elle remplit les conditions du détachement, l'administration française méconnaît les principes de libre prestation de services internationale, de liberté d'établissement et de liberté de circulation des travailleurs ;

- eu égard aux principes de territorialité et de souveraineté, les amendes imposées par les autorités françaises ne peuvent être exécutées en Suisse, que par les autorités suisses dans le cadre de l'entraide internationale administrative ou judiciaire en matière pénale ;

- à titre subsidiaire, l'amende est disproportionnée, eu égard à son comportement collaboratif et de bonne foi, à l'absence de gravité du manquement, à la durée parfois très courte des contrats en cause, au contexte actuel de crise économique et au montant de l'amende qui aurait pu être prononcée par l'administration suisse pour le même manquement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 février 2021, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- il y a lieu de joindre les instances enregistrées sous les numéros 2001216 et 2002827 ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées par une lettre du 6 avril 2021 que cette affaire était susceptible, à compter du 3 mai 2021, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 28 juin 2021 par une ordonnance du même jour.

A la demande du tribunal, le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités a produit le 9 décembre 2021, des pièces qui ont été communiquées en application des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- l'accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes ;
- la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 ;
- la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 ;
- le code de la sécurité sociale ;
- le code du travail ;
- l'arrêt n° C-351/08 du 12 novembre 2009 de la Cour de justice des Communautés européennes ;
- l'arrêt n° C-28/95 du 17 juillet 1997 de la Cour de justice des Communautés européennes ;
- l'arrêt n° 346683 du 30 janvier 2013 du Conseil d'Etat statuant au contentieux ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. B,
- les conclusions de M. D, rapporteur public,
- et les observations de Me Y, représentant la société X et celles de Mme T, représentant le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de Bourgogne-Franche-Comté.

Une note en délibéré a été présentée par le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de Bourgogne-Franche-Comté, enregistrée le 8 juin 2022.

Considérant ce qui suit :

1. La société de droit suisse X, assure des prestations d'hôtellerie et de restauration à bord de bateaux de croisières fluviales en Europe. À l'occasion de deux contrôles, en dates des 21 juillet et 13 septembre 2019, à bord du bateau « E L », exploité sur le Rhône et la Saône par une autre société suisse, et amarré à Chalon-sur-Saône, l'inspection du travail a, d'une part considéré que les salariés roumains, bulgares et hongrois recrutés par la société X étaient détachés, sans qu'une déclaration préalable de détachement lui ait été adressée, et d'autre part relevé un grand nombre de manquements à la réglementation en matière de mise en place de documents de décompte de la durée du travail, de durée maximale quotidienne et hebdomadaire de travail et de durée minimale de repos quotidien et hebdomadaire. S'agissant des manquements en matière de détachement, l'inspection du travail a transmis au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté un rapport en date du 9 décembre 2019, en vue de l'infliction d'une amende administrative. Le 6 février 2020, à l'issue d'une procédure contradictoire, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi a prononcé à l'encontre de la société X une amende administrative d'un montant total de 148 500 euros, soit un montant unitaire de 1 500 euros, multiplié par un nombre de 99 salariés concernés. Le 27 février 2020, le directeur départemental des finances publiques du Doubs a émis un titre de

perception d'un montant de 148 500 euros, en vue du recouvrement de cette amende. Par une décision explicite du 24 avril 2020, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi a rejeté le recours administratif préalable obligatoire introduit par la société à l'encontre de ce titre. Par la première requête susvisée, la société X demande au tribunal, à titre principal, d'annuler la décision du 6 février 2020 du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, et à titre subsidiaire, de prononcer la réduction du montant de la sanction à hauteur de 4 730 euros. Par la seconde requête susvisée, la société demande au tribunal, à titre principal, d'annuler le titre de perception du 27 février 2020 et la décision du 24 avril 2020 de rejet de son recours administratif préalable et à titre subsidiaire, de prononcer la réduction du montant de la sanction à hauteur de 4 730 euros.

2. Les requêtes visées ci-dessus concernent la même sanction administrative et présentent à juger des questions, pour certaines identiques, et pour d'autres connexes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions aux fins d'annulation et de réformation :

3. Aux termes du I de l'article L. 1262-2-1 du code du travail : « *L'employeur qui détache un ou plusieurs salariés, dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article L. 1262-1 et à l'article L. 1262-2, adresse une déclaration, préalablement au détachement, à l'inspection du travail du lieu où débute la prestation.* ». Aux termes de l'article L. 1264-1 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *La méconnaissance par l'employeur qui détache un ou plusieurs salariés d'une des obligations mentionnées à l'article L. 1262-2-1, à l'article L. 1262-4-4 ou à l'article L. 1263-7 est passible d'une amende administrative, dans les conditions prévues à l'article L. 1264-3.* ». Aux termes de l'article L. 1264-3 de ce code : « *L'amende administrative mentionnée aux articles L. 1264-1 et L. 1264-2 est prononcée par l'autorité administrative compétente, après constatation par un des agents de contrôle de l'inspection du travail mentionnés aux articles L. 8112-1 et L. 8112-5. / Le montant de l'amende est d'au plus 2 000 € par salarié détaché et d'au plus 4 000 € en cas de réitération dans un délai d'un an à compter du jour de la notification de la première amende. Le montant total de l'amende ne peut être supérieur à 500 000 €.* ».

4. Il appartient au juge administratif, saisi d'un recours contre une décision mettant à la charge d'un prestataire de services établi hors de France, qui détache des salariés, une amende administrative prévue par les dispositions de l'article L. 1264-3 du code du travail, de vérifier la matérialité des faits reprochés à ce prestataire de services et leur qualification juridique au regard de ces dispositions. Il lui appartient également de décider, après avoir exercé son plein contrôle sur les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, soit de maintenir ou d'annuler la sanction prononcée, soit d'en diminuer le montant dans le cadre prévu par les dispositions applicables au litige.

5. Par la décision attaquée, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi a considéré que la société X, qui assurait une prestation de services internationale pour le compte de la société de droit suisse S, exerçant en France sur le bateau « E L », détachait à cet effet des salariés bulgares, roumains et hongrois, dans les conditions prévues par le 1° de l'article L. 1262-1 du code du travail, sans avoir adressé de déclaration, préalablement au détachement, à l'inspection du travail du lieu où débute la prestation, en méconnaissance des dispositions précitées du I de l'article L. 1262-2-1 du même code.

En ce qui concerne l'application au litige du droit de l'Union européenne :

6. En premier lieu, aux termes de l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation. (...)* ».

7. Aux termes de l'article premier de l'accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes : « *L'objectif de cet accord, en faveur des ressortissants des États membres de la Communauté européenne et de la Suisse, est : / (...) b) de faciliter la prestation de services sur le territoire des parties contractantes, en particulier de libéraliser la prestation de services de courte durée; (...)* ». Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de cet accord : « *Sans préjudice d'autres accords spécifiques relatifs à la prestation de services entre les parties contractantes (y inclus l'accord sur le secteur des marchés publics pour autant qu'il couvre la prestation de services), un prestataire de services, y compris les sociétés conformément aux dispositions de l'annexe I, bénéficie du droit de fournir un service pour une prestation sur le territoire de l'autre partie contractante qui ne dépasse pas 90 jours de travail effectif par année civile.* ». Aux termes de l'article 16, paragraphe 1, du même accord : « *Pour atteindre les objectifs visés par le présent accord, les parties contractantes prendront toutes les mesures nécessaires pour que les droits et obligations équivalant à ceux contenus dans les actes juridiques de la Communauté européenne auxquels il est fait référence trouvent application dans leurs relations.* ».

8. Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 17 de l'annexe I du même accord : « *Est interdite dans le cadre de la prestation de services, selon l'article 5 du présent accord: / a) toute restriction à une prestation de services transfrontalière sur le territoire d'une partie contractante ne dépassant pas 90 jours de travail effectif par année civile.* ». Aux termes de l'article 18 de la même annexe : « *Les dispositions de l'article 17 de la présente annexe s'appliquent à des sociétés qui sont constituées en conformité de la législation d'un État membre de la Communauté européenne ou de la Suisse et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur établissement principal sur le territoire d'une partie contractante.* ». Aux termes de l'article 19 de cette annexe : « *Le prestataire de services ayant le droit ou ayant été autorisé à fournir un service peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans l'État où la prestation est fournie dans les mêmes conditions que celles que cet État impose à ses propres ressortissants, conformément aux dispositions de la présente annexe et des annexes II et III.* ». Enfin, aux termes de l'article 22, paragraphe 2, de ladite annexe : « *Les dispositions des articles 17 et 19 de la présente annexe, ainsi que les mesures prises en vertu de celles-ci ne préjugent pas de l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant l'application de conditions de travail et d'emploi aux travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services. Conformément à l'article 16 du présent accord, il est fait référence à la directive du Parlement et du Conseil 96/71/CE du 16 décembre 1996 relative au détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services.* ».

9. Il résulte des stipulations précitées, telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'arrêt du 12 novembre 2009, *Christian G. c/ Deutsche Angestellten-Krankenkasse*, n° C-351/08, que, d'une part, les prestations de services visées par l'accord, ainsi que cela ressort de l'article 17, sous a), de l'annexe I de l'accord, ne concernent que les prestations de services transfrontalières et, d'autre part, que le droit de fournir une prestation de services sur le territoire d'une autre partie contractante est limité, par les articles 5,

paragraphe 1, de l'accord et 17, sous a), de l'annexe I de celui-ci, à 90 jours de travail effectif par année civile. Il en résulte que l'accord n'a autorisé, entre la Communauté et la Confédération suisse, qu'une liberté de prestations de services transfrontalières limitée dans le temps à 90 jours de travail effectif par année civile.

10. Il est constant que la prestation de services litigieuse, réalisée par la société X pour le compte de la société de droit suisse S, intervenant sur le territoire français, a une durée supérieure à 90 jours. Dès lors, les parties ne sont fondées à se prévaloir, s'agissant de cette prestation de services, ni des stipulations précitées de l'accord entre la Communauté et la Confédération suisse, ni de ce que cet accord permettrait de lui appliquer les stipulations du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, applicables à la libre prestation de services et au détachement ou les dispositions des directives susvisées. Il y a, dès lors, lieu de régler le litige au regard des seules dispositions de droit interne applicables.

En ce qui concerne la qualification de la prestation en litige :

11. D'une part, aux termes du I de l'article L. 243-1-2 du code de la sécurité sociale : *« L'employeur dont l'entreprise ne comporte pas d'établissement en France ou, s'il est un particulier, qui n'est pas considéré comme domicilié en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu et souhaite bénéficier de cette faculté, remplit ses obligations relatives aux déclarations et versements des contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle auxquelles il est tenu au titre de l'emploi de personnel salarié auprès d'un organisme de recouvrement unique, désigné par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale. Pour remplir ses obligations et par dérogation à l'article L. 241-8, l'employeur peut désigner un représentant résidant en France qui est personnellement responsable des opérations déclaratives et du versement des sommes dues. »*.

12. Il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire, en particulier d'aucune disposition du code du travail, qu'une entreprise étrangère ne disposant pas d'établissement en France ne pourrait pas légalement recruter des salariés admis à accéder au marché du travail en France, aux fins de réaliser des prestations de services pour un preneur établi dans ce pays, sans être assujettie à l'obligation de recourir au cadre juridique du détachement, prévu par les dispositions du titre VI du livre II de la première partie du code du travail, cette possibilité étant, d'ailleurs, explicitement prévue par les dispositions précitées du code de la sécurité sociale, s'agissant de cette matière. Il résulte de ce qui précède qu'en affirmant qu'il n'existe que deux cadres juridiques permettant à une entreprise étrangère d'exercer une activité en France, à l'exclusion de toute autre possibilité, soit au titre de la création d'un établissement en France, soit au titre d'une prestation de services internationale avec le détachement de salariés, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi a commis une erreur de droit.

13. D'autre part, aux termes de l'article L. 1261-3 du code du travail : *« Est un salarié détaché au sens du présent titre tout salarié d'un employeur régulièrement établi et exerçant son activité hors de France et qui, travaillant habituellement pour le compte de celui-ci hors du territoire national, exécute son travail à la demande de cet employeur pendant une durée limitée sur le territoire national dans les conditions définies aux articles L. 1262-1 et L. 1262-2. »*. Aux termes des trois premiers alinéas de l'article L. 1262-1 du même code : *« Un employeur établi hors de France peut détacher temporairement des salariés sur le territoire national, à condition qu'il existe un contrat de travail entre cet employeur et le salarié et que leur relation de travail subsiste pendant la période de détachement. / Le détachement est réalisé : / 1° Soit pour le compte de l'employeur et sous sa direction, dans le cadre d'un contrat conclu entre celui-ci et le*

destinataire de la prestation établi ou exerçant en France ; ». Enfin, aux termes de l'article L. 1262-3 de ce code : « *Un employeur ne peut se prévaloir des dispositions applicables au détachement de salariés lorsqu'il exerce, dans l'Etat dans lequel il est établi, des activités relevant uniquement de la gestion interne ou administrative, ou lorsque son activité est réalisée sur le territoire national de façon habituelle, stable et continue. Il ne peut notamment se prévaloir de ces dispositions lorsque son activité comporte la recherche et la prospection d'une clientèle ou le recrutement de salariés sur ce territoire. / Dans ces situations, l'employeur est assujéti aux dispositions du code du travail applicables aux entreprises établies sur le territoire national.* ».

14. Il résulte de la lecture des dispositions précitées que le législateur français a entendu étendre les dispositions relatives au détachement, résultant de la transposition des directives 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 et 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 à l'ensemble des situations de détachement transfrontalier intervenant sur son territoire, quel que soit le pays d'établissement et d'exercice de l'activité de l'employeur procédant au détachement, et que ce législateur n'a pas entendu, à cette occasion, traiter différemment les situations de détachement transfrontalier, selon que le pays d'établissement et d'exercice de l'activité de l'employeur soit situé dans l'Union européenne ou hors de l'Union européenne. Dès lors, il y a lieu d'interpréter les dispositions de droit interne à la lumière des critères définis par la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 permettant de caractériser une situation de détachement transfrontalier.

15. Aux termes de l'article 4, intitulé « *Détermination du caractère véritable du détachement et prévention des abus et contournements* », paragraphe 2, de la 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 : « *Afin de déterminer si une entreprise exerce réellement des activités substantielles, autres que celles relevant uniquement de la gestion interne ou administrative, les autorités compétentes procèdent à une évaluation globale, portant sur une période prolongée, de tous les éléments de fait caractérisant les activités exercées par une entreprise dans l'État membre dans lequel elle est établie et, au besoin, dans l'État membre d'accueil. Ces éléments peuvent comporter notamment : / a) le lieu où sont implantés le siège statutaire et l'administration centrale de l'entreprise, où elle a des bureaux, paye des impôts et des cotisations sociales et, le cas échéant, en conformité avec le droit national, est autorisée à exercer son activité ou est affiliée à la chambre de commerce ou à des organismes professionnels; / b) le lieu de recrutement des travailleurs détachés et le lieu d'où ils sont détachés; / c) le droit applicable aux contrats conclus par l'entreprise avec ses salariés, d'une part, et avec ses clients, d'autre part; / d) le lieu où l'entreprise exerce l'essentiel de son activité commerciale et où elle emploie du personnel administratif; / e) le nombre de contrats exécutés et/ou le montant du chiffre d'affaires réalisé dans l'État membre d'établissement, en tenant compte de la situation particulière que connaissent, entre autres, les entreprises nouvellement constituées et les PME.* ».

16. En l'espèce, il résulte de l'instruction que l'activité de la société requérante consiste en l'exécution de prestations de services d'accueil, d'hôtellerie et de restauration à bord de bateaux de croisière fluviaux en Europe, notamment sur le Rhin, le Danube, la Saône et le Rhône pour le compte de sociétés de croisières fluviales. S'agissant plus spécifiquement de la prestation en litige, celle-ci est réalisée pour une autre société de droit suisse et le contrat commercial conclu à cet effet fait application de la loi suisse. A cette fin, la société X recrute,

depuis son siège suisse, des salariés de nationalité bulgare, hongroise ou roumaine, résidant dans les pays dont ils ont la nationalité ou dans d'autres pays d'Europe, par contrats à durée déterminée à caractère saisonnier, pour tout ou partie d'une saison s'étalant d'avril à septembre, en vue de travailler sur un unique bateau de croisière, en l'espèce en France. Un premier contrat de travail, rédigé en langue anglaise et soumis à la loi suisse, est signé, par correspondance, sur le lieu de résidence des salariés. Un second contrat de travail de même nature, rédigé en langue française, est signé par les parties à l'arrivée des salariés en France. Ce contrat est soumis à la loi suisse, tout « en respectant toutes dispositions françaises, comme en ce qui concerne le droit du travail français, le régime fiscal, le régime français de sécurité sociale ». Il résulte également de l'instruction que certains salariés n'ont jamais travaillé antérieurement pour la société requérante avant le 30 mars 2019, date du début de la prestation de services, tandis que d'autres ont, par le passé, signé des contrats similaires, à caractère saisonnier, pour exercer des fonctions de même nature, notamment en France ou en Allemagne. Alors qu'il est constant que la société requérante a son siège en Suisse, qu'il ne résulte de l'instruction ni qu'elle exercerait des prestations de services opérationnelles en Suisse ni qu'elle exercerait dans ce pays d'autres activités que des activités administratives et de gestion commerciale, qu'il est constant que les salariés dont s'agit ne résident ni ne travaillent en Suisse lors de leur recrutement, qu'ils ne sont pas davantage en relation de travail avec la société requérante avant le début de la prestation en France, quand bien même ils auraient déjà travaillé pour elle par le passé, qu'ils ne travaillent pas davantage en Suisse, à tout le moins pour la société requérante, à l'issue de la saison passée en France, et qu'en outre, cette société n'a ni entendu se placer sous le régime du détachement de travailleurs, ni entendu se prévaloir des dispositions de l'article 12 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, permettant de soumettre les salariés en litige à une autre loi sur la sécurité sociale que la loi française, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi n'était pas fondé à considérer que ces salariés étaient détachés en France au sens des dispositions précitées.

17. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens des requêtes, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi n'était pas fondé à infliger à la société X, sur le fondement des dispositions de l'article L. 1264-3 du code du travail, des amendes pour non-respect de son obligation de déclaration préalable de détachement, dès lors que cette société n'entrait pas dans le champ des dispositions du titre VI du livre II de la première partie du code du travail, relative aux salariés détachés temporairement par une entreprise non établie en France. Par suite, la société X est fondée à demander l'annulation de la décision du 6 février 2020 par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté lui a infligé une amende administrative d'un montant total de 148 500 euros pour non-respect de l'obligation de déclaration de détachement préalable, et par voie de conséquence, du titre de perception d'un montant de 148 500 euros, émis le 27 février 2020 par la direction départementale des finances publiques du Doubs pour le recouvrement de cette amende et de la décision du 24 avril 2020, par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté a rejeté sa réclamation formée à l'encontre de ce titre de perception.

Sur les conclusions relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la société X présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 6 février 2020 par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté a infligé à la société X une amende administrative d'un montant total de 148 500 euros pour non-respect de l'obligation de déclaration de détachement préalable est annulée.

Article 2 : Le titre de perception d'un montant de 148 500 euros, émis le 27 février 2020 par la direction départementale des finances publiques du Doubs à l'encontre de la société X pour le recouvrement de l'amende administrative infligée par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté pour non-respect de l'obligation de déclaration de détachement préalable est annulé.

Article 3 : La décision du 24 avril 2020, par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bourgogne-Franche-Comté a rejeté la réclamation formée par la société X à l'encontre du titre de perception du 27 février 2020 d'un montant de 148 500 euros est annulée.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête n° 2001216 de la société X est rejeté.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête n° 2002827 de la société X est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société X et au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Copie en sera adressée au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté, au directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de Bourgogne-Franche-Comté et au directeur départemental des finances publiques du Doubs.

Délibéré après l'audience du 7 juin 2022, à laquelle siégeaient :

M. A, président,
Mme C, première conseillère,
M. B, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 juin 2022.

Le rapporteur,

Le président,

B

A

La greffière,

L

La République mande et ordonne au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Le greffier,