

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs»

COM(2013) 236 final — 2013/0124 (COD)

(2013/C 341/13)

Rapporteur: **M. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Corapporteuse: **M^{me} Vladimíra DRBALOVÁ**

Le 21 mai et le 13 mai 2013, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 46 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs"

COM(2013) 236 final — 2013/0124 (COD).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 septembre 2013.

Lors de sa 492^e session plénière des 18 et 19 septembre 2013 (séance du 19 septembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et propositions

1.1 Le Comité constate que des quatre libertés consacrées par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la libre circulation des travailleurs est celle qui rencontre toujours dans la pratique les obstacles les plus importants.

1.2 Le Comité considère que l'exercice de la libre circulation des travailleurs, sans obstacles ni discriminations, contribuera à protéger les droits fondamentaux, aura pour effet d'améliorer la compétitivité de l'UE, la productivité des entreprises et la qualité de l'emploi des travailleurs, ce qui constitue un pilier de la stratégie Europe 2020.

1.3 La libre circulation des travailleurs en Europe doit rester une priorité politique pour l'UE. Le Comité considère que la directive contribuera à une mobilité équitable et équilibrée.

1.4 Le CESE soutient la proposition de directive de la Commission, qui facilitera l'égalité de traitement et la non-discrimination fondée sur la nationalité des travailleurs européens exerçant leur droit à la libre circulation. Toutefois, comme il l'a signalé dans d'autres avis, des obstacles à la mobilité persistent.

1.5 Pour continuer à réduire les entraves à la mobilité existantes, il convient de prendre des mesures supplémentaires afin de mettre à la disposition des travailleurs mobiles, dans leurs langues respectives, des informations compréhensibles concernant le droit du travail et le droit social. En outre, il y a lieu de

prévoir, pour les travailleurs, un droit autonome à se faire conseiller. Les structures de conseil correspondantes devraient coopérer étroitement avec les partenaires sociaux et les services européens de l'emploi (EURES), et veiller à ce que les travailleurs mobiles soient déjà informés dans leur pays d'origine sur les conditions sociales et juridiques en vigueur dans le pays de destination.

1.6 Le CESE soutient les objectifs poursuivis par la Commission à travers cette directive, tels que la défense des droits liés au principe d'égalité de traitement des travailleurs et de leurs familles en matière d'emploi et de divers droits sociaux, à travers des procédures administratives et judiciaires; l'action des associations, des organisations et d'autres personnes juridiques, la désignation de structures d'appui et de supervision à l'échelle nationale, le dialogue social et l'amélioration de l'information aux entreprises et aux travailleurs. Le Comité apprécie que la transposition des législations nationales se fasse dans le respect des procédures et pratiques juridiques nationales.

1.7 Le Comité soutient la mise en œuvre de services d'information et d'assistance concernant l'exercice de la libre circulation et la mobilité destinés à soutenir les travailleurs. Il conviendrait également d'informer les employeurs de manière adéquate.

1.8 Le CESE soutient les efforts de la Commission européenne pour modifier et étendre le rôle d'EURES afin de faciliter la mobilité et de mieux faire correspondre les qualifications et les besoins du marché de l'emploi.

2. La proposition de directive

2.1 Le rapport de Mario Monti de mai 2010, intitulé "Une nouvelle stratégie pour le marché unique" précise que bien qu'étant un succès du point de vue juridique, la libre circulation des travailleurs est la moins utilisée des quatre libertés qui fondent le marché unique. L'écart entre théorie et pratique se reflète aussi dans les orientations politiques 2010-2014 présentées par le président de la Commission européenne, M. Barroso.

2.2 La Commission propose une directive dont l'objectif est d'améliorer l'application de la législation de l'UE et de faciliter l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le cadre de la libre circulation. Le traité et la législation européenne en vigueur octroient à chaque citoyen européen le droit de se rendre librement dans un autre État membre pour y travailler et y résider, le protègent de toute discrimination fondée sur la nationalité en matière d'emploi et lui garantissent l'égalité de traitement.

2.3 Au cours des dernières années, trois plans d'action⁽¹⁾ pour la mobilité des travailleurs ont été mis en œuvre, respectivement en 1997, 2002 et 2007. Toutefois, à peine 3 % des travailleurs européens exercent ce droit à la mobilité dans l'UE. Toutefois, à peine 3 % des travailleurs européens exercent ce droit à la mobilité dans l'UE. La Commission, le Parlement, le Comité des régions, le CESE et les partenaires sociaux ont signalé les obstacles qui entravent l'exercice pratique de ce droit:

- Inobservation du droit de l'Union par les pouvoirs publics nationaux (législation non conforme ou mal appliquée) ayant des conséquences négatives pour les travailleurs migrants dans l'UE.
- Inobservation du droit de l'Union par les employeurs et les conseillers juridiques.
- Défaut d'accès des travailleurs migrants dans l'UE aux informations ou aux moyens leur permettant de faire respecter leurs droits.

2.4 En conséquence de ces problèmes, la discrimination fondée sur la nationalité constitue souvent un obstacle majeur pour les travailleurs migrants dans l'UE.

2.5 Suite à une vaste campagne de consultations menée auprès des États membres, des partenaires sociaux, de la société civile et des agences spécialisées, la Commission a conclu que l'instrument juridique le plus approprié pour faciliter l'exercice des droits des travailleurs en matière de libre circulation était une directive, afin d'assurer un respect uniforme des droits conférés par l'article 45 TFUE et par les dispositions des articles 1^{er} à 10 du règlement (UE) n° 492/2011.

2.6 Le champ d'application de la directive inclut des aspects qui, s'agissant de la libre circulation des travailleurs, sont couverts par le règlement (UE) n° 492/2011 qui garantit l'égalité de traitement et la non-discrimination en ce qui concerne:

- l'accès à l'emploi;

- les conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération et de licenciement;
- le bénéfice des avantages sociaux et fiscaux;
- l'affiliation syndicale;
- l'accès à la formation;
- l'accès au logement;
- l'accès des enfants des travailleurs à l'éducation.

2.7 La directive impose aux États membres de:

- créer des points de contacts nationaux afin d'informer les travailleurs migrants sur les droits garantis par la législation européenne, y compris la non-discrimination et la libre circulation, ainsi que de les aider et les orienter dans ce contexte;
- fournir des voies de recours administratif et/ou judiciaire et en garantir la disponibilité au niveau national;
- veiller à ce que les syndicats, les ONG et autres personnes juridiques puissent entamer les procédures administratives ou judiciaires nécessaires pour faire respecter les droits prévus à l'article 45 du TFUE et aux articles 1 à 10 du règlement UE 492/2011, en représentation ou en soutien des travailleurs et des membres de leur famille, avec leur consentement et conformément aux dispositions des ordres juridiques nationaux;
- mieux informer les travailleurs migrants dans l'UE et les employeurs sur la législation européenne en matière de libre circulation.

3. Observations générales: les citoyens européens et la libre circulation

3.1 L'Union européenne doit mobiliser toutes les capacités du marché du travail afin de relancer la croissance et l'emploi, de développer pleinement le potentiel du marché unique et de créer un marché européen du travail qui soit dynamique et inclusif, tout en offrant de meilleures perspectives d'emploi à long terme. À cette fin, il est indispensable d'éliminer les obstacles à la libre circulation des travailleurs et de garantir les droits et les responsabilités des travailleurs et des entreprises.

3.2 Le CESE se félicite du fait que la Commission ait adopté la proposition de directive à l'examen pour faciliter la libre circulation des travailleurs européens au cours de l'Année européenne des citoyens. La libre circulation des personnes est l'une des quatre libertés fondamentales sur lesquelles repose le marché unique (les trois autres étant la libre circulation des biens, des capitaux et des services). Elle est inscrite dans le traité et garantit aux citoyens de l'UE se rendant dans un autre État membre à des fins professionnelles, le droit de ne pas subir de discrimination fondée sur leur nationalité.

⁽¹⁾ COM(1997) 586 final, COM(2002) 72 final, COM(2007) 773 final.

3.3 À la demande de la présidence belge, le Comité a élaboré un avis exploratoire en 2011 ⁽²⁾ dans lequel il a analysé le rôle de l'immigration dans le contexte démographique de l'UE. Le CESE a conclu que, compte tenu de la situation démographique négative et des déséquilibres sur le marché de l'emploi, l'Europe devait améliorer la mobilité interne des travailleurs européens et faciliter l'immigration en provenance de pays tiers.

3.4 La présidence tchèque en 2009 a également demandé l'élaboration d'un avis exploratoire ⁽³⁾ qui recense les entraves à la mobilité subsistant dans le marché intérieur. Le Comité estime que malgré les dispositions du traité et de la législation européenne, les citoyens de l'Union souhaitant se rendre ou se rendant dans un autre État membre pour raisons professionnelles continuent à rencontrer de nombreux problèmes qui entravent sérieusement l'exercice du droit de libre circulation. Dans cet avis, le CESE indique notamment que "la mobilité en Europe doit rester une priorité politique pour l'UE" et que les dispositions doivent contribuer à une mobilité équitable et équilibrée et empêcher le dumping social et le travail clandestin.

3.5 La directive proposée par la Commission encourage l'égalité de traitement et la non-discrimination fondée sur la nationalité pour les travailleurs européens qui exercent le droit à la libre circulation. Toutefois, il existe encore d'autres entraves et risques afférents à la mobilité pour les travailleurs, que le CESE a signalés dans plusieurs avis ⁽⁴⁾ et pour lesquels il a proposé différentes solutions, notamment en ce qui concerne les points suivants:

- les périodes transitoires qui limitent temporairement la libre circulation des travailleurs dans certains États membres par secteurs ou d'une manière générale;
- les législations du travail des États membres qui créent des obstacles sur les plans juridique et administratif; de même, les conventions collectives doivent faciliter la libre circulation des travailleurs;
- les problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs frontaliers pour exercer leur droit à la libre circulation, en termes de fiscalité et de sécurité sociale;
- le manque de connaissances linguistiques;
- la coordination insuffisante des systèmes publics de sécurité sociale et les problèmes concernant la portabilité et la reconnaissance des retraites complémentaires;
- les sérieux problèmes qui persistent en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles et des diplômes universitaires;
- les difficultés d'accès à la formation continue;
- le manque d'informations et de conseils aux travailleurs, aux entreprises, aux partenaires sociaux, aux ONG ainsi qu'aux

tribunaux et au reste des acteurs juridiques, sur la législation européenne et les procédures concernant la libre circulation des travailleurs;

- le manque d'informations et de conseils déjà fournis aux travailleurs dans le pays d'origine sur les questions relatives au droit du travail et au droit social, ainsi qu'aux points de contact, dans le pays de destination;
- le manque d'opportunités sur le marché de l'immobilier et les prix des logements, ainsi que le manque de logements sociaux;
- la fiscalité, les cotisations et les prestations sociales discriminatoires;
- les problèmes d'accès aux services de santé;
- les obstacles dans les systèmes éducatifs des enfants.

3.6 Le CESE a également élaboré des avis ⁽⁵⁾ sur la législation visant à lutter contre la discrimination fondée sur divers motifs. Le Comité estime qu'il convient d'appliquer et d'utiliser le règlement (UE) n° 492/2011 ainsi que les directives de lutte contre la discrimination 2000/43 et 2000/78 pour éliminer toute discrimination des législations nationales, des pratiques aussi bien administratives que juridiques ainsi que des conventions collectives afin de faciliter la mobilité professionnelle dans l'UE.

3.7 La mobilité est jugée positive tant pour les entreprises que pour les travailleurs lorsqu'elle se produit de manière volontaire, adéquate et équitable. Telle est la position de BUSINESS-EUROPE et de la Confédération européenne des syndicats. Les entreprises auront davantage d'opportunités de recrutement et les travailleurs pourront choisir parmi un éventail plus large d'opportunités de travail.

3.8 Il y a lieu de faire une distinction entre la libre circulation des travailleurs à laquelle se réfère la proposition de directive à l'examen et la libre prestation de services des entreprises. Le CESE a adopté récemment un avis sur la dernière proposition de directive relative au détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services ⁽⁶⁾.

3.9 Le CESE salue les nouveaux efforts visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'UE et les mesures qui facilitent la mobilité et éliminent les obstacles existants. La proposition de directive oblige les États membres à adapter leur législation et leurs institutions. Le CESE soutient cette obligation. Le Comité souhaite éviter la création de démarches administratives inutiles pour les entreprises.

3.10 Les autorités nationales et les organismes de soutien et de surveillance veilleront tout particulièrement à la protection de l'égalité de traitement des travailleurs migrants dans l'UE qui souffrent d'un handicap.

⁽²⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 6-13.

⁽³⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 14-23.

⁽⁴⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 11-14, JO C 191 du 29.6.2012, p. 103-107.

⁽⁵⁾ JO C 204 du 18.7.2000, p. 82-90, JO C 155 du 29.5.2001, p. 65-71, JO C 77 du 31.3.2009, p. 102-108.

⁽⁶⁾ JO C 351 du 15.11.2012, p. 61-64.

4. Observations spécifiques et recommandations

4.1 Bien que l'article 45 du traité et le règlement (UE) n° 492/2011 garantissent l'égalité de traitement aux migrants de l'UE dans le cadre de la libre circulation, à condition d'être dûment appliqués dans les États membres, de nombreux problèmes pratiques persistent au niveau de leur mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle le Comité considère que la proposition de directive est l'instrument juridique adéquat pour faciliter l'exercice des droits accordés aux travailleurs, car elle permettra d'atteindre uniformément les objectifs visés dès lors qu'elle aura été intégrée dans les législations nationales. Le Comité souhaite que le Parlement et le Conseil soutiennent également la proposition de directive.

4.2 Le CESE estime que le fait de défendre les droits découlant de la libre circulation des travailleurs européens, en garantissant l'égalité de traitement, favorisera la mobilité et renforcera le marché unique. Les entreprises et les travailleurs européens bénéficieront de nouvelles possibilités permettant d'exploiter pleinement le potentiel du marché européen du travail.

4.3 De même, le Comité considère que l'égalité de traitement et la non-discrimination faciliteront l'intégration des travailleurs migrants et de leurs familles.

4.4 Au sein du comité consultatif sur la libre circulation des travailleurs ⁽⁷⁾, la Confédération européenne des syndicats et BUSINESSEUROPE ont exprimé leur appui à la proposition de directive. Le CESE se félicite des efforts conjoints des partenaires sociaux européens visant à soutenir une mobilité équitable et la migration économique au sein de l'UE ⁽⁸⁾.

4.5 Le comité technique ⁽⁹⁾ sur la libre circulation des travailleurs devra lui aussi adopter de nouvelles lignes directrices afin d'améliorer la mobilité professionnelle.

4.6 Pour continuer à réduire les entraves à la mobilité existantes, il convient de prendre des mesures supplémentaires afin de mettre à la disposition des travailleurs mobiles, dans leurs langues respectives, des informations compréhensibles concernant le droit du travail et le droit social. En outre, il y a lieu de prévoir, pour les travailleurs, un droit autonome à se faire conseiller. Les structures de conseil correspondantes devraient coopérer étroitement avec les partenaires sociaux et les services européens de l'emploi (EURES), et veiller à ce que les travailleurs mobiles soient déjà informés dans leur pays d'origine sur les conditions sociales et juridiques en vigueur dans le pays de destination.

4.7 Dès lors qu'elle aura été transposée correctement dans les législations nationales, la directive obligera les pouvoirs publics à garantir le respect de la législation européenne en matière de libre circulation. Elle facilitera également le travail des employeurs et des conseillers juridiques qui ne maîtrisent pas

toujours la législation européenne. De même, les travailleurs et leurs familles auront un meilleur accès à l'information et à la défense de leurs droits.

4.8 Le CESE soutient les quatre objectifs établis par la Commission:

- réduire la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants dans l'UE pour cause de nationalité;
- combler la fracture entre la reconnaissance des droits des travailleurs migrants dans l'UE et l'exercice de ces droits, en facilitant la bonne application de la législation en vigueur;
- réduire l'incidence des pratiques abusives dont sont victimes les travailleurs migrants dans l'Union, et
- fournir aux travailleurs migrants dans l'Union les moyens nécessaires pour faire valoir leurs droits.

4.9 Le Comité approuve entièrement l'objet de la directive (article 1) concernant l'application et le respect uniforme des droits conférés par l'article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et par les articles 1^{er} à 10 du règlement (UE) n° 492/2011. Il souscrit aussi pleinement au champ d'application (article 2) applicable aux aspects de la libre circulation des travailleurs inclus dans le règlement.

4.10 Le CESE considère que le règlement et la directive protègent les droits des travailleurs transfrontaliers, qui sont aussi des travailleurs européens exerçant leur droit à la libre circulation.

4.11 Le Comité souscrit aussi à l'inclusion d'une garantie de défense du droit à l'égalité de traitement, de voies de recours et de délais dans les systèmes et procédures administratifs et judiciaires de chaque État membre (article 3). Toutefois, il recommande aux États membres de réduire le montant des charges liées aux procédures administratives et judiciaires de telle sorte qu'il soit abordable pour les travailleurs et les membres de leur famille.

4.12 Par ailleurs, le CESE considère aussi la formulation de l'article 4 appropriée: "Les États membres veillent à ce que des associations, organisations ou autres personnes morales, qui ont, conformément aux critères établis dans leur législation nationale, un intérêt légitime à faire en sorte que les dispositions de la présente directive soient respectées, puissent engager, soit au nom du travailleur et des membres de sa famille, soit en soutien à ceux-ci, avec leur consentement, toute procédure judiciaire ou administrative prévue pour faire respecter les droits découlant de l'article 45 du traité et des articles 1^{er} à 10 du règlement (UE) n° 492/2011", sans préjudice du droit procédural national de représentation et de défense devant les tribunaux. À cet égard, le rôle octroyé aux syndicats par les législations nationales est essentiel, et la directive doit en tenir compte.

⁽⁷⁾ Réunion du 30 octobre 2012.

⁽⁸⁾ Programme de travail conjoint des partenaires sociaux 2012-2014: Mobilité, migration économique et intégration des travailleurs immigrés dans le marché de l'emploi.

⁽⁹⁾ Prévu dans le règlement (UE) n° 492/2011.

4.13 Le Comité approuve l'article 5 qui impose aux États membres de désigner des structures et des organismes ayant pour vocation la promotion de l'égalité de traitement, l'analyse et le contrôle du respect des droits ainsi que l'accompagnement. Le CESE convient que ces tâches spécifiques peuvent être attribuées, selon les conditions en vigueur dans les différents pays, soit à des structures qui seront créées à cette fin, soit à des agences nationales existantes poursuivant des objectifs similaires en matière d'égalité de traitement et de non-discrimination. Les partenaires sociaux nationaux devraient être associés à cette décision de manière contraignante dans le cadre des systèmes nationaux. Dans les deux cas, ce nouveau mandat doit toutefois être clairement inclus dans les compétences de ces structures et organismes, qu'il est par ailleurs nécessaire de doter de ressources humaines et financières adéquates pour la réalisation de ces nouvelles tâches. Le Comité propose que ces agences et ces organismes soient pleinement indépendants des gouvernements. Par ailleurs, il importe que les partenaires sociaux de niveau national et régional participent dûment à ces organismes, dans le cadre des systèmes nationaux.

4.14 Dans la directive, il n'est pas fait mention du rôle de l'inspection et de l'autorité du travail qui, dans le cadre de la transposition de la directive, doivent veiller au respect de la réglementation en matière d'égalité de traitement dans les contrats de travail, les conventions collectives et les systèmes de protection sociale. Le Comité propose que ce point soit inclus dans la directive.

4.15 Le CESE appuie les quatre compétences dont ces organismes devront être dotés (article 5, paragraphe 2): assistance juridique ou autre, études, rapports et informations.

4.15.1 Le système des "points de contacts uniques" peut revêtir une grande importance lorsqu'il s'agit de fournir des informations et des lignes directrices aux travailleurs migrants sur les modes de vie et de travail dans chaque État membre. Les partenaires sociaux doivent être étroitement associés à sa mise en œuvre. Ils doivent coopérer avec les points d'information et d'assistance, ainsi qu'avec les centres de formation continue, qui existent déjà aux niveaux régional, national et européen. Il est

nécessaire de conserver et d'appuyer le rôle essentiel du portail EURES car c'est un instrument important de l'UE centré aussi bien sur la mobilité des travailleurs que sur une meilleure correspondance entre compétences et besoins du marché du travail. Dans ce domaine également, il convient d'améliorer et de continuer à garantir la participation des partenaires sociaux.

4.16 Le CESE considère que le dialogue social entre partenaires sur le marché du travail et le dialogue tripartite entre gouvernement, organisations syndicales et patronales, ainsi que le dialogue avec la société civile⁽¹⁰⁾ sont des instruments très importants des politiques publiques et ont un impact positif sur les citoyens. Il soutient donc l'article 6 relatif au dialogue social dans le cadre des législations nationales.

4.17 La diffusion d'informations dans les États membres (article 7) est très importante pour le bon déroulement de la migration des travailleurs dans l'UE. Il est essentiel que les travailleurs et les employeurs aient accès à l'information pour que le marché intérieur et le marché du travail européen fonctionnent bien. Une information ciblée et accessible peut limiter les abus de la part des employeurs et l'acceptation passive de la discrimination par les travailleurs.

4.18 Le CESE invite les travailleurs migrants et leurs familles à utiliser également les systèmes d'information existants tels que L'Europe est à vous et EURES.

4.19 Le CESE se félicite de ce que les partenaires sociaux européens s'intéressent à la question de la mobilité interne des travailleurs européens et de la migration économique en provenance de pays tiers dans le cadre de l'actuel programme de travail conjoint 2012-2014, et propose que la Commission européenne lance de nouveaux programmes en collaboration avec la Confédération européenne des syndicats et BUSINESS EUROPE afin d'améliorer l'information entre organisations syndicales et patronales à l'échelle nationale, et de faciliter de la sorte une libre circulation plus équitable des travailleurs européens et de leurs familles ainsi que la protection de leurs droits.

Bruxelles, le 19 septembre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 137-142.