Liberté d’établissement et libre prestation des services: droit de mener des actions collectives

2012/0064(APP) - 21/03/2012 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir les principes généraux et les règles applicables au niveau de l’Union en ce qui concerne l’exercice du droit fondamental de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d’établissement et de la libre prestation des services.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Conseil.

CONTEXTE : **le droit de mener des actions collectives**, qui est le corollaire du droit à la négociation collective, est reconnu par divers instruments internationaux que les États membres ont signé ou auxquels ils ont coopéré, tels que la **Charte sociale européenne** (1961), ou encore les **conventions n° 87 et n° 98 de l’Organisation internationale du travail (OIT)**, portant respectivement sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et sur le droit d’organisation et de négociation collective.

Ce droit est également reconnu par des instruments mis au point par ces États membres au niveau de l’UE, comme la **charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs** (1989), et la **Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne**, proclamée à Nice le 7 décembre 2000, telle qu’adoptée à Strasbourg le 12 décembre 2008, et qui a la même valeur juridique que les traités. Le droit de mener des actions collectives jouit en outre d’une protection constitutionnelle dans un certain nombre d’États membres. Enfin, il est un élément inhérent au droit d’association énoncé à l’article 11 de la convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales.

Dans ses arrêts de 2007 et 2008 dans les affaires Viking Line et Laval, la Cour de justice a reconnu pour la première fois que le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, fait partie intégrante, en tant que droit fondamental, des **principes généraux du droit de l’UE dont la Cour assure le respect**. Toutefois, le droit de grève n’a pas de caractère absolu et son exercice peut faire l’objet de certaines conditions et restrictions, qui peuvent également résulter de constitutions, législations et pratiques nationales.

Les arrêts de la Cour susmentionnés ont déclenché **un débat sur leurs conséquences pour la protection des droits des travailleurs détachés** et, plus généralement, sur la mesure dans laquelle les syndicats peuvent continuer à protéger les droits des travailleurs dans les situations transfrontières. Ces affaires ont mis en évidence **les écarts existant entre le marché unique et la dimension sociale**, et ce de deux façons :

- elles ont mis en lumière la nécessité de veiller au juste équilibre entre, d’une part, l’exercice du droit des syndicats de mener des actions collectives, dont le droit de grève, et, d’autre part la liberté d’établissement et la libre prestation des services, qui sont des libertés économiques consacrées par le traité ;
- elles ont posé la question de savoir si la directive concernant le détachement de travailleurs continue de fournir une base adéquate pour protéger les droits des travailleurs, étant donné que les conditions dans le domaine social et de l’emploi diffèrent d’un État membre à l’autre.

En octobre 2008, le Parlement européen a adopté une résolution demandant à tous les États membres d’appliquer comme il se doit la directive sur le détachement de travailleurs et à la Commission de ne pas exclure une révision partielle de la directive après avoir analysé en profondeur les problèmes et les défis. Dans le même temps, il a souligné que la libre prestation des services, qui est l’une des pierres angulaires

du projet européen, doit être mise en balance, d'une part, avec les droits fondamentaux et les objectifs sociaux inscrits dans les traités et, d'autre part, avec le droit des partenaires publics et sociaux de garantir la non-discrimination, l'égalité de traitement et l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Dans son rapport intitulé «**Une nouvelle stratégie pour le marché unique**», M. Monti, reconnaissant la controverse alimentée par les arrêts de la Cour, recommandait:

- de préciser la mise en œuvre de la directive concernant le détachement de travailleurs et d'améliorer la diffusion des informations sur les droits et les obligations des travailleurs et des entreprises, la coopération administrative et les sanctions dans le cadre de la libre circulation des personnes ainsi que la fourniture transfrontalière de services;
- d'insérer une disposition permettant de garantir le droit de grève inspirée de l'article 2 du règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil (dit «règlement Monti II») ainsi qu'un mécanisme de règlement amiable des conflits du travail en liaison avec l'application de la directive.

ANALYSE D'IMPACT : conformément à sa politique tendant à «mieux légiférer», la Commission a réalisé une analyse d'impact des différentes options possibles, sur la base d'une étude externe. Les sources de problèmes identifiées ont été regroupées sous quatre en-têtes, le problème n° 4 («tensions entre la libre prestation des services/la liberté d'établissement et les systèmes nationaux de relations du travail») étant directement pertinent pour la présente proposition.

Les options stratégiques pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de ce problème comportent un scénario de référence (option 5), une intervention par la voie non réglementaire (option 6) et une intervention par la voie réglementaire au niveau de l'UE (option 7).

L'option privilégiée pour s'attaquer aux causes du problème est **l'option 7**, une intervention législative (règlement) garantissant une plus grande sécurité juridique qu'une approche non contraignante (option 6).

BASE JURIDIQUE : article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition fait partie d'un train de mesures. Associée à la proposition de directive d'application, elle constitue une intervention ciblée visant à **définir plus clairement l' interaction entre l'exercice des droits sociaux et l'exercice, au sein de l'UE, de la liberté d' établissement et de la libre prestation des services garanties par le traité**, conformément à l'un des objectifs principaux du traité (une «économie sociale de marché hautement compétitive»), sans toutefois renverser la jurisprudence de la Cour.

La proposition vise à définir plus clairement les principes généraux et les règles applicables au niveau de l' UE en ce qui concerne l'exercice du droit fondamental de mener des actions collectives dans le cadre de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement, y compris la nécessité de concilier en pratique ces droits et libertés dans les situations transfrontières. Elle couvre non seulement le détachement temporaire de travailleurs dans un autre État membre aux fins de la prestation transfrontière de services, mais aussi tout projet de restructuration ou de délocalisation impliquant la participation de plus d'un État membre.

Relation entre les droits fondamentaux et les libertés économiques - principes généraux : tout en réaffirmant qu'il n'y a ni conflit intrinsèque entre, d'une part, l'exercice du droit fondamental de mener des actions collectives et, d'autre part, la liberté d'établissement et la libre prestation des services énoncées et protégées par le traité, ni primauté de l'un sur l'autre, la proposition admet qu'il peut parfois s' avérer nécessaire de concilier leur exercice en cas de conflit, dans le respect du principe de proportionnalité, conformément à la pratique usuelle des juridictions et de la jurisprudence de l'UE.

Le règlement proposé stipule que l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services énoncées par le traité doit respecter le droit fondamental de mener des actions collectives, y compris le droit ou la liberté de faire grève, et, inversement, l'exercice du droit fondamental de mener des actions collectives, y compris le droit ou la liberté de faire grève, respecte ces libertés économiques.

Mécanismes de règlement des conflits : la proposition reconnaît le rôle et l'importance des pratiques nationales existantes en matière d'exercice du droit de grève dans la pratique, y compris les institutions existant en matière de règlement extrajudiciaire des conflits, telles que la médiation, la conciliation ou l' arbitrage. Elle ne modifie pas les mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits qui sont en place au niveau national, pas plus qu'elle ne prévoit ou n'entraîne l'obligation d'instaurer de tels mécanismes dans les États membres qui en sont dépourvus. Toutefois, pour les États membres disposant de ces mécanismes, elle établit le principe de l'égalité d'accès dans le cadre des affaires transfrontières et prévoit des adaptations qui seront effectuées par les États membres pour garantir son application dans la pratique.

En outre, la proposition reconnaît le rôle spécifique des partenaires sociaux au niveau européen et les invite à établir, s'ils le souhaitent, des lignes directrices relatives aux modalités et aux procédures applicables à ces mécanismes de règlement extrajudiciaire.

Rôle des juridictions nationales : la proposition définit plus clairement le rôle des juridictions nationales: lorsque, dans un cas concret, l'exercice d'un droit fondamental restreint une liberté économique, elles devront rechercher une juste conciliation entre les droits et les libertés en cause.

Mécanisme d'alerte : la proposition instaure un système d'alerte rapide exigeant que les États membres informent sans délai, par voie de notification, les États membres concernés et la Commission de tout événement ou circonstance grave perturbant sérieusement le bon fonctionnement du marché intérieur ou entraînant de graves troubles sociaux, en vue de prévenir et de limiter autant que possible les dommages potentiels.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.