

Libre circulation des travailleurs: mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs

2013/0124(COD) - 26/04/2013 - Document de base législatif

OBJECTIF : améliorer l'application de la législation européenne sur le droit des citoyens de l'Union européenne de se rendre dans un État membre autre que le leur pour y travailler et donc permettre à ces personnes de mettre mieux en pratique leurs droits conférés par l'article 45 du TFUE.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Parlement européen décide conformément à la procédure législative ordinaire sur un pied d'égalité avec le Conseil.

CONTEXTE : la libre circulation des travailleurs est **l'une des quatre libertés fondamentales** sur lesquelles le marché unique est fondé. C'est une des valeurs de base de l'Union et un élément fondamental de la citoyenneté européenne. L'article 45 du TFUE consacre le droit des citoyens de l'Union européenne de se rendre dans un État membre autre que le leur pour y travailler. Il prévoit explicitement **le droit de ne pas subir de discrimination fondée sur la nationalité** en ce qui concerne l'accès à l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

Il prévoit aussi la suppression des entraves injustifiées à la libre circulation des travailleurs sur le territoire de l'Union.

[Le règlement \(UE\) n° 492/2011](#) précise les droits découlant de la libre circulation des travailleurs et énonce les domaines particuliers dans lesquels la discrimination fondée sur la nationalité est interdite, à savoir: i) l'accès à l'emploi, ii) les conditions de travail, iii) les avantages sociaux et fiscaux, iv) l'accès à la formation, v) l'affiliation syndicale, vi) le logement, vii) l'accès des enfants à l'enseignement.

L'article 45 du TFUE et le règlement (UE) n° 492/2011 sont directement applicables dans tout État membre.

Il reste que les citoyens de l'Union qui souhaitent se rendre ou qui se rendent dans un autre État membre pour y travailler continuent de se voir entraver dans l'exercice de leurs droits. Les difficultés qu'ils rencontrent expliquent en partie pourquoi la mobilité d'un État membre à l'autre reste relativement limitée: selon une enquête européenne, en 2011, seuls 3,1% des citoyens européens en âge de travailler (de 15 à 64 ans) vivaient dans un État membre autre que le leur.

En avril 2009, le Parlement européen a adopté [une résolution](#) sur l'identification des entraves subsistantes à la mobilité sur le marché intérieur du travail. Il invitait notamment la Commission à dresser une liste des obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union, sur la base des conclusions d'une consultation publique, et à proposer des solutions pour supprimer ces obstacles. Plus récemment, dans une [autre résolution](#) sur les mesures d'encouragement à la mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne, le Parlement demandait à la Commission et aux États membres «de garantir [...] l'application correcte de la législation en vigueur en matière de non-discrimination, d'adopter des mesures pratiques visant à faire respecter le principe d'égalité de traitement des travailleurs mobiles [...]» et pointait la fracture existant entre les droits théoriques des citoyens de l'Union et la réalité.

Il existe ainsi plusieurs exemples **d'obstacles et de problèmes** à la libre circulation :

- l'inobservation du droit de l'Union par les pouvoirs publics (législation non conforme ou mal appliquée) et ses conséquences pour les travailleurs migrant dans l'UE ;
- l'inobservation du droit de l'Union par les employeurs et les conseillers juridiques ;
- le défaut d'accès des travailleurs migrant dans l'UE aux informations ou aux moyens leur permettant de faire respecter leurs droits.

Face à l'ensemble des problèmes recensés, il est proposé de prévoir un cadre législatif pour réduire l'incidence des pratiques abusives dont sont victimes les travailleurs migrant dans l'Union, et leur fournir les moyens de faire valoir leurs droits.

ANALYSE D'IMPACT : conformément à sa stratégie consistant à mieux légiférer, la Commission a étudié l'incidence de plusieurs pistes d'action, sur la base d'une étude externe, achevée en avril 2012.

Chacune des pistes d'action comprend plusieurs possibilités, en fonction du degré d'intervention de l'Union:

- **Option 1** : *statu quo*,
- **Option 2** : introduction de changements sans légiférer,
- **Option 3** : adoption d'un acte législatif.

L'analyse d'impact a démontré la nécessité d'une initiative législative contraignante pour obtenir une incidence tangible sur l'exercice des droits liés à la libre circulation.

La piste privilégiée est celle d'une directive conjuguée à d'autres initiatives, telles que des lignes directrices communes sur des sujets précis, qui seraient adoptées par le comité technique sur la libre circulation des travailleurs créé par le règlement (UE) n° 492/2011. Un document d'orientation commun serait consacré à la question particulière de l'application de la législation de l'Union dans le domaine de la libre circulation des travailleurs.

BASE JURIDIQUE : article 46 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la directive proposée vise à améliorer et à favoriser l'application de l'article 45 du TFUE et du règlement (UE) n° 492/2011 sur tout le territoire de l'Union européenne par l'établissement d'un cadre général commun de dispositions et de mesures appropriées en faveur d'une meilleure application, plus uniforme, des droits conférés par la législation de l'Union aux travailleurs et aux membres de leur famille exerçant leur droit de circuler librement.

Champ d'application : la proposition ne modifie pas le champ d'application du règlement (UE) n° 492/2011. Elle ne s'applique qu'aux cas de discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne les aspects faisant l'objet dudit règlement et prévoit des dispositions en matière de protection, d'information et d'assistance. Elle sous-tend la garantie de **l'égalité de traitement** et améliore les voies de recours en cas d'entraves injustifiées à l'admissibilité et à l'accès à l'emploi des travailleurs exerçant leur droit de circuler librement sur le territoire de l'Union européenne.

Dans ce contexte, la directive proposée concerne les aspects suivants:

- 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'enseignement.

Mesures destinées à faire respecter les droits : la proposition de directive impose, notamment, les obligations légales suivantes:

- **garantir des voies de recours :** la proposition de directive entend garantir aux travailleurs migrant dans l'UE une voie de recours appropriée à l'échelon national. Tout travailleur migrant à l'intérieur de l'Union qui s'estime victime de discrimination fondée sur la nationalité doit pouvoir engager des poursuites administratives et/ou judiciaires en vue de faire sanctionner le comportement discriminatoire ; la directive proposée prévoit en particulier des voies de recours judiciaires et extrajudiciaires, notamment des procédures de règlement extrajudiciaire des litiges telles que **la conciliation et la médiation** ; les **délais pour former un recours** devront être tels qu'ils ne pourront être considérés comme étant de nature à rendre quasiment impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par la législation de l'Union sur la libre circulation des travailleurs ;
- **renforcer le rôle des associations, des organisations et des autres personnes morales :** la proposition entend protéger davantage les travailleurs en offrant la possibilité aux associations, organisations et autres personnes morales ayant un intérêt légitime à défendre les droits consacrés par la libre circulation des travailleurs d'engager des poursuites administratives ou judiciaires au nom ou en soutien de travailleurs migrant dans l'UE dont les droits ont été enfreints;
- **prévoir la mise en place de structures d'information :** la directive proposée favoriserait la mise en place des structures ou des organismes à l'échelon national qui défendront l'exercice du droit de circuler librement en informant les travailleurs souhaitant exercer ce droit et en secondant et en aidant ceux qui font l'objet de discrimination fondée sur la nationalité lorsqu'ils l'exercent ; la proposition détaille en particulier les tâches et missions dévolues à ces structures d'information ;
- **sensibiliser :** la proposition entend également sensibiliser les employeurs, les travailleurs et tous les autres intéressés en leur fournissant **des informations utiles aisément accessibles**. La future directive laisserait aux États membres le choix des outils d'information, mais elle imposerait la fourniture d'informations en ligne ou d'informations numériques assorties de liens vers les outils d'information européens existants, les sites web «L'Europe est à vous» et EURES ;
- **renforcer les mesures de dialogue :** la directive entend enfin favoriser le dialogue avec les organisations non gouvernementales concernées et les partenaires sociaux qui ont, en vertu de leur législation et pratiques nationales, un intérêt légitime à contribuer à la lutte contre la discrimination fondée sur la nationalité.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la directive proposée devrait avoir une incidence limitée sur le budget de l'Union. Les frais de l'étude d'évaluation qui sera menée en 2015 ne devraient pas dépasser 300.000 EUR et seront financés par les fonds qui seront disponibles sur la ligne budgétaire consacrée à la libre circulation des travailleurs, à la coordination des systèmes de sécurité sociale et à l'action en faveur des migrants, y compris des migrants de pays tiers.

Les frais en ressources humaines (131.000 EUR par an) seront financés par la rubrique 5 du cadre financier pluriannuel.