

L'importance de la protection des droits des travailleurs frontaliers comme facteur d'harmonisation sociale et certains problèmes spécifiques concernant le travailleur transfrontalier dans la Grande Région



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

Préambule

Art. 45 TFUE (ex-art.39 CE)

1. *La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.*
2. *Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.*
3. *Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:*
 - a) *de répondre à des emplois effectivement offerts,*
 - b) *de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,*
 - c) *de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,*
 - d) *de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.*
4. *Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.*

Le principe de la libre circulation des travailleurs inscrit à l'article 45 TFUE a été développé dans le droit dérivé, à savoir

- **le règlement 1612/68/CEE** relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté modifié par la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres,
- le règlement 1408/71/CEE remplacé depuis le 1^{er} juin 2010 par **le règlement 883/2004** portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et son **règlement d'application 987/2009**, bref des normes juridiques destinées à faciliter et à promouvoir la mobilité des travailleurs tant au niveau du droit du travail que de la sécurité sociale.

Questions:

- est-ce que la protection des droits des travailleurs frontaliers mène vraiment vers une harmonisation sociale et quel est, le cas échéant, le niveau de cette harmonisation ?
- quelle est la finalité de la protection des droits des travailleurs (frontaliers) dans l'UE ?

A. La protection des droits des travailleurs frontaliers mène-t-elle vraiment vers une harmonisation sociale ?

Le titre X du TFUE consacré à la politique sociale développe et complète en somme le principe général initial prévu à l'article 45 TFUE d'égalité de traitement entre les travailleurs des Etats membres.

- article 151 : la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate
- article 153 : la réalisation de ces finalités par le soutien et les compétences partagées de l'Union à travers des directives et des règlements.

1. La directive 96/71/CE sur le détachement, l'arrêt de la CJUE C-319/06 et les conséquences : quel équilibre entre droits des travailleurs détachés et libre prestation des services ?

Antécédents :

Recours en manquement lancé en date du 20 juillet 2006 par la Commission contre le Luxembourg

La CJCE dans son arrêt du 19 juin 2008, a décidé que le Luxembourg a manqué aux obligations de la directive en :

- déclarant d'ordre public les dispositions légales, réglementaires, administratives, ainsi que celles résultant d'une convention collective d'obligation générale ayant trait
 - au contrat de travail écrit (ou document assimilé en vertu de la directive 91/533/CEE),
 - au salaire social minimum et à l'adaptation automatique de la rémunération à l'évolution du coût de la vie,
 - à la réglementation du travail à temps partiel et à durée déterminée,
 - aux conventions collectives de travail,

- énonçant des conditions légales concernant les modalités de contrôle des travaux de détachement par les autorités nationales compétentes d'une manière manquant de la clarté nécessaire pour assurer la sécurité juridique des entreprises désirant détacher des travailleurs au Luxembourg,
- imposant la conservation au Luxembourg, entre les mains d'un mandataire ad hoc y résidant, des documents nécessaires à ce contrôle. Eu égard à cet arrêt, le Luxembourg a été tenu de modifier sa législation.

But initial de la directive :

Garantir une égalité de traitement entre les travailleurs détachés dans une entreprise de l'Etat d'accueil et les travailleurs engagés par l'entreprise utilisatrice du pays d'accueil.

Effet contreproductif de l'arrêt de la CJCE

a) Pour les salariés

- Notamment en ce qui concerne l'indexation automatique des salaires : entrave à la libre prestation des services

Conséquence :

Indexation partielle pour les salariés détachés par rapport à l'indexation intégrale pour les salariés engagés par l'entreprise installée au Luxembourg

Effet contreproductif de l'arrêt de la CJCE

b) Pour les entreprises installées au Luxembourg

- en ce qui concerne les modalités de contrôle des travaux de détachement par les autorités nationales compétentes;
- en ce qui concerne la conservation au Luxembourg, entre les mains d'un mandataire ad hoc y résidant, des documents nécessaires à ce contrôle.

Ici également la CJUE a jugé que ces dispositions nationales en vigueur étaient disproportionnelles et constituaient une entrave à la libre prestation des services des entreprises.

Conclusion :

- Harmonisation vers le bas des droits des travailleurs, en général et frontaliers en particuliers
- Primauté des libertés économiques (en l'espèce, libre prestation des services) sur les droits des travailleurs

2. L'aide financière de l'Etat pour études supérieures introduite par la loi du 26 juillet 2010 garantit-elle le principe d'égalité de traitement entre résidents et non résidents ?

- suppression des allocations familiales dès l'âge de 18 ans des étudiants tant résidents que non-résidents ;
- compensation pour les étudiants résidant au Luxembourg voulant faire des études supérieures par l'octroi des aides pour études supérieures.

Saisine par les syndicats du tribunal administratif qui a posé une question préjudicielle à la CJUE :

Question préjudicielle

Est-ce que les considérations de politique d'éducation et de politique budgétaire mises en avant par l'État luxembourgeois justifient-elles la différence de traitement résultant de l'obligation de résidence imposée tant aux ressortissants luxembourgeois qu'aux ressortissants d'autres États membres en vue d'obtenir une aide pour études supérieures ?

Arrêt de la CJUE du 14 juin 2012 opposant la Commission aux Pays-Bas (C-542/09) : la CJUE a décidé que la législation néerlandaise prévoyant que « pour suivre des études d'enseignement supérieur à l'étranger, un étudiant doit pouvoir prétendre à un financement pour des études d'enseignement supérieur aux Pays-Bas et doit également avoir légalement séjourné aux Pays-Bas pendant au moins trois ans au cours des six années précédant son inscription dans un établissement d'enseignement à l'étranger instaure une inégalité de traitement entre les travailleurs néerlandais et les travailleurs migrants résidant aux Pays-Bas ou y effectuant leur activité salariée en tant que travailleurs frontaliers.

Une aide financière de l'Etat pour études supérieures liée aux allocations familiales est une prestation familiale au sens du R883/2004

Conséquence éventuelle :

Suppression par le gouvernement des aides financières pour études supérieures en raison de l'envergure financière.

Question de la légitimité des mesures d'austérité décidées par la Troika à travers le pacte budgétaire européen (TSCG) et ayant généré ce changement de législation

Arrêt Pringle c./ Irlande C-370/12 :

- le traité (intergouvernemental) se situe en dehors du cadre de l'UE de sorte qu'en vertu de l'article 51§1 CDF le litige n'est pas de la compétence de l'UE.
- MAIS, le TSCG doit respecter le traité de l'UE ce qui pourrait ouvrir la voie à un recours juridique dans des pays comme le Portugal ou la Grèce pour mettre en cause le TSCG en se référant par exemple à la CEDH ou à la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe.

3. La réglementation luxembourgeoise en matière d'aide à l'embauche apparaît-elle contraire à la libre circulation des travailleurs et au principe d'égalité de traitement entre travailleurs ?

(Arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) dans l'affaire C-379/11 Caves Krier Frères Sàrl / Directeur de l'Administration de l'emploi et ses implications au niveau national)

Les faits à la base de la décision :

- Mme Schmidt-Krier, une ressortissante luxembourgeoise âgée de 52 ans, résidant en Allemagne, et ayant accompli l'ensemble de sa carrière professionnelle au Luxembourg a été engagée par une société luxembourgeoise.
- La société a introduit auprès de l'ADEM une demande d'aide à l'embauche à la suite de leur décision d'engager Mme Schmidt-Krier.
- Refus de la demande au motif que Mme Schmidt-Krier n'y était pas inscrite en qualité de demandeur d'emploi comme l'exige la législation luxembourgeoise.

La procédure au niveau national :

Le recours introduit par les Caves Krier devant les juridictions administratives afin d'obtenir l'annulation de cette décision a été rejeté.

Cour administrative:

Si seuls les résidents luxembourgeois peuvent s'inscrire auprès de l'ADEM de sorte que l'aide est en fait réservée aux employeurs qui embauchent des chômeurs résidant sur le territoire luxembourgeois, l'employeur potentiel d'un chômeur âgé de plus de 45 ans est amené à préférer l'engagement d'un résident luxembourgeois dès lors que seul l'engagement de celui-ci lui permettra d'obtenir l'aide en cause

La procédure au niveau national :

Question préjudicielle adressée par la Cour administrative à la CJUE :

« L'article L. 541-1, [premier alinéa,] du Code du travail luxembourgeois, en tant qu'il réserve le droit de remboursement des cotisations de sécurité sociale, part employeur et part assuré, pour des chômeurs embauchés âgés de plus de [45] ans, qu'ils soient indemnisés ou non indemnisés, aux employeurs du secteur privé, à la condition que les chômeurs soient inscrits comme demandeurs d'emploi auprès d'un bureau de placement de l'[ADEM] depuis au moins un mois, alors que ne bénéficient pas de cette mesure les employeurs qui embauchent des chômeurs inscrits comme demandeurs d'emploi auprès d'organismes correspondants étrangers, est-il conforme au droit de l'Union, et plus particulièrement aux articles 21 [TFUE] et 45 [TFUE]? »

Réponse de la CJUE :

L'article 45 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre qui subordonne l'octroi aux employeurs d'une aide à l'embauche des chômeurs âgés de plus de 45 ans à la condition que le chômeur engagé soit inscrit comme demandeur d'emploi dans ce même État membre, dès lors qu'une telle inscription, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, est subordonnée à une condition de résidence sur le territoire national.

Conclusion:

Raisonnement erroné de la Cour administrative en partant de l'hypothèse que le Luxembourg impose une condition de résidence dans le cadre de l'octroi des aides à l'embauche.

Cette condition de résidence n'existe pas dans la loi nationale :

- Article L.541-1 du Code du travail « *Le fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs du secteur privé les cotisations de sécurité sociale, part employeur et part assuré, pour les chômeurs embauchés, qu'ils soient indemnisés ou non indemnisés, à condition qu'ils soient âgés de 45 ans accomplis et qu'ils soient inscrits comme demandeurs d'emploi auprès d'un bureau de placement de l'ADEM depuis au moins un mois. ... »*
- Article L.622-5 prévoit deux conditions : 1) La condition liée à l'âge du demandeur d'emploi et 2) l'inscription du demandeur d'emploi à l'ADEM

Conclusion:

Le droit de l'UE protège-t-il suffisamment les droits des travailleurs (frontaliers) ?

Abstraction faite de ces 3 exemples, bilan plutôt morose !

Dans tous les arrêts Viking, Laval, Rüffert ainsi que Commission c./Luxembourg, l'exercice des droits sociaux fondamentaux (droit à la grève dans Viking et Laval, le droit aux exigences de rémunération et d'indexation nationales dans Rüffert et Luxembourg) a été jugé disproportionnel à la libre prestation des services.

Contenu du droit communautaire :

- les libertés économiques du traité CEE initial,
- mais également d'autres droits et valeurs ancrés dans le TFUE, par exemple :

Article 2 « L'Union est fondée (...) sur le respect des droits de l'homme ... »

Charte Article 6 « (1) L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la des droits fondamentaux de l'Union européenne (...).

des (2) L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (...).

(3) Les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

B. Quelle est la valeur des droits des travailleurs (frontaliers) par rapport aux règles du marché et comment y remédier ?

Constat :

- harmonisation vers le bas des droits sociaux fondamentaux par le biais de l'interprétation de la CJUE (Viking, Laval, Rüffert, Luxembourg etc.) ;
- pire encore, mise en cause/violation des droits sociaux fondamentaux dans certains pays comme le Portugal ou la Grèce par l'application du pacte budgétaire européen ;
- prééminence des libertés économiques sur les droits des travailleurs ;
- omission par l'UE (CJUE) d'autres instruments de droit international et européen comme les conventions OIT, la CEDH, la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe

Remèdes :

- révision du traité en intégrant une clause de progrès social
- adhésion de l'UE à la CEDH (article 6 §2 TFUE)
- les plaintes et réclamations des syndicats nationaux et Etats membres devant le BIT de l'OIT et le comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe.