



Note comparative REIF

Positions de la Commission, du Parlement européen et du Conseil de l'UE sur la proposition de Règlement établissant une Autorité européenne du Travail

27 novembre 2018

1. L'INFORMATION

Contexte :

Pour rappel, la Commission européenne a publié le 13 mars 2018 dans le cadre du [paquet sur l'équité sociale](#) une proposition de Règlement établissant une Autorité européenne du travail. Cette initiative est considérée comme « hautement prioritaire » par l'exécutif européen, qui souhaite la mise en place de l'autorité dès fin 2019 pour une capacité opérationnelle intégrale en 2023.

Objectif général :

L'objectif général de la proposition est de renforcer la confiance dans le marché intérieur et de soutenir la mobilité en :

- Améliorant l'accès à l'information et aux services pour les citoyens et les entreprises,
- Renforçant la coopération opérationnelle entre les autorités nationales (y compris par des inspections concertées et conjointes),
- Offrant une médiation entre les Etats membres (et facilitant les solutions pour les perturbations du marché du travail transfrontalier).

Base juridique :

La base juridique du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE) proposée par la Commission européenne est multiple. Elle comprend l'article 46 (libre circulation des travailleurs), l'article 48 (coordination des systèmes de sécurité sociale), l'article 53,1 (accès aux activités non salariées), l'article 62 (libre prestation de services) et l'article 91,1 (transport international).

Etapes de la procédure législative européenne :

Les discussions ont débuté sous Présidence bulgare du Conseil de l'UE puis autrichienne qui a abouti à une proposition d'approche générale qui fera l'objet d'une discussion pour approbation à l'occasion du prochain Conseil EPSCO le 6 décembre 2018.

Du côté du Parlement européen, le rapport de l'eurodéputé Jeroen Lenaers (PPE/PB) a été adopté par la Commission Emploi et Affaires sociales le 20 novembre 2018, par 33 voix pour, 6 contre et 9 abstentions.

Le vote en plénière au Parlement européen du texte est prévu lors de la mini-session plénière organisée du 28 au 29 novembre 2018, ou lors de la session- prévue à Strasbourg entre le 10 et 13 décembre 2018. Il donnera mandat au rapporteur Jeroen Lenaers d'ouvrir des négociations inter-institutionnelles avec le Conseil de l'UE et la Commission européenne (trilogues).

Un compromis final à l'issue des trilogues devra être trouvé au plus tard à la mi-février 2019 pour être inscrit en plénière au Parlement européen au plus tard à la dernière session de la législature prévue mi-avril 2019. Dans le cas contraire, le dossier sera transmis à la prochaine législature dont l'intérêt pour le projet pourrait être remis en cause.

2. COMPARATIF DES PRINCIPALES DISPOSITIONS D'INTERET POUR LA SECURITE SOCIALE FRANÇAISE :

Acronymes utilisés :

Commission européenne (CE)

Parlement européen (PE)

Conseil de l'UE (CUE)

Le nom de l'AET (Article 1) :

CE : Autorité européenne du Travail

PE : Autorité européenne du Travail

CUE : ***Agence*** européenne du Travail

Les 7 tâches de l'Autorité (Article 5) :

CE :

- faciliter l'accès des particuliers et des employeurs aux informations relatives à leurs droits et obligations dans les situations transfrontières ainsi que l'accès aux services liés à la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre, conformément aux articles 6 et 7;
- faciliter la coopération et l'échange d'informations entre les autorités nationales en vue du respect effectif du droit pertinent de l'Union, conformément à l'article 8; c)

- coordonner et soutenir des inspections concertées et communes, conformément aux articles 9 et 10; d)
- réaliser des analyses et des évaluations des risques sur les questions liées à la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre, conformément à l'article 11; e)
- aider les États membres à renforcer leurs capacités en ce qui concerne le respect effectif du droit pertinent de l'Union, conformément à l'article 12;
- assurer une médiation en cas de différends entre les autorités d'États membres portant sur l'application du droit pertinent de l'Union, conformément à l'article 13; g)
- faciliter la coopération entre les parties prenantes concernées en cas de perturbations transfrontières du marché du travail, conformément à l'article 14.

PE :

- mise en place par l'AET d'un portail numérique unique accessible dans toutes les langues officielles de l'UE incluant des références aux sites internet officiels nationaux fournissant des informations sur les systèmes de sécurité sociale (Article 6 modifié),
- suppression de la facilitation par l'AET de l'accès à des services liés à la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre : par exemple, la fourniture d'informations aux citoyens européens dans le cadre du Portail européen sur la mobilité de l'emploi (EURES) ou les informations délivrées par les points de contacts nationaux dans le cadre de la directive 2011/24/UE relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (article 7 supprimé),
- remplacement du terme médiation par celui de conciliation des conflits entre États membres
- la procédure de conciliation proposée est calquée plus ou moins dans ses modalités (procédure, délais) sur celle existante dans le cadre du comité de conciliation de la commission administrative) (article 13 modifié).

CUE :

- ajout d'une 8ème tâche : rôle de soutien de l'AET aux États membres dans la lutte contre le travail non déclaré par exemple en promouvant, encourageant et facilitant des approches innovantes de coopération transfrontalière efficaces (Article *ea* nouveau),
- restriction du rôle de médiation de l'AET aux conflits transfrontaliers relatifs aux règles du droit du travail et non aux conflits liés à l'application des règlements européens de coordination de sécurité sociale (par conséquent, maintien du comité de conciliation dans le cadre actuel de la commission administrative).

La mise en place d'inspections conjointes et concertées (Articles 9 et 10) :

CE :

L'article 9 définit les modalités de la mise en place d'inspections conjointes et concertées:

- Accord nécessaire des États membres concernés, soit à la demande des autorités nationales, soit sur l'initiative de l'Autorité,
- Obligation de motivation de la décision des États membres qui choisissent de ne pas procéder à une inspection conjointe ou concertée,

- Possibilité pour les États membres de procéder à des inspections conjointes ou concertées également lorsque les États membres concernés par l'inspection conjointe ou concertée n'ont pas tous décidé d'y participer.

L'article 10 énonce les modalités pratiques de l'exécution d'une inspection concertée ou commune sous la coordination de l'Autorité :

- Les inspections concertées et conjointes et leur suivi seraient effectués conformément à la législation nationale des États membres concernés,
- Possibilité d'un soutien logistique et technique par l'AET, pouvant inclure des services de traduction et d'interprétation, aux États membres menant des inspections concertées ou conjointes,
- Au cas où l'Autorité prendrait connaissance, au cours d'une inspection concertée ou conjointe ou dans le cadre de l'une de ses activités, d'irrégularités présumées dans l'application du droit de l'Union, y compris en dehors de ses compétences, elle devrait notifier ces irrégularités présumées à la Commission et aux autorités de l'État membre concerné.

PE :

- Possibilité pour les partenaires sociaux nationaux d'informer l'AET de toute affaire suspecte pouvant nécessiter une inspection conjointe et concertée,
- Encadrement strict de la procédure permettant à un Etat membre de décliner sa participation à une inspection conjointe et concertée (obligation de justifier la non-participation dans un délai d'1 mois ? – formulation d'un avis motivé par l'AET dans un délai de deux mois après réception de la justification de non-participation de l'Etat membre pouvant aller jusqu'à requérir à un Etat membre de conduire, sur une base volontaire sa propre inspection nationale...),
- Alignement des règles régissant l'inspection conjointe et concertée par l'AET sur les dispositions prévues dans la Convention 81 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) relative à l'inspection du travail,
- Création d'un rôle d'assistance juridique de l'AET auprès des Etats membres participant à une inspection conjointe et concertée,
- Obligation de communication des résultats de l'inspection conjointe et concertée à l'AET dans les 6 mois suivants la date de l'inspection,
- Obligation de ré-utilisation des informations collectées dans le cadre d'une inspection conjointe et concertée en tant que preuve dans les procédures judiciaires nationales,
- Obligation de communication à l'AET des informations utilisées dans le cadre de procédures judiciaires et administratives nationales et conduisant au prononcé d'amendes pécuniaires et inclusion de ces informations dans le rapport d'activité de l'AET.

CUE :

- Introduction :
 - d'une définition des inspections conjointes : *« les inspections conjointes sont des inspections effectuées par l'autorité nationale d'un État membre sur son territoire, avec la participation des autorités nationales d'un ou plusieurs autres États membres concernés »*,

- d'une définition des inspections concertées : « *les inspections concertées sont des inspections effectuées simultanément par les autorités nationales de deux ou plusieurs États membres concernant des cas connexes ; chaque autorité nationale opérant sur son propre territoire* ».
- Obligation pour un Etat membre souhaitant décliner sa participation à une inspection conjointe et concertée d'en informer sans retard indu l'AET par écrit ou moyen électronique,
- Participation des Etats membres à une inspection conjointe ou concertée basée strictement sur un caractère volontaire,
- Conduite des inspections conjointes et concertées conformément à la législation nationale en vigueur des Etats membres où l'inspection a lieu,
- Suivi des inspections conjointes et concertées effectué dans le respect des législations nationales des Etats membres concernés,
- Obligation de communication des résultats de l'inspection conjointe et concertée à l'AET dans un délai maximum de 6 mois suivant la fin de l'inspection.

La médiation (Article 13) :

CE :

- en cas de différend entre États membres, l'AET pourrait jouer un rôle de médiation (droit du travail, sécurité sociale, transports...) qui pourrait être lancée soit à la demande de l'un des États membres ou à l'initiative de l'AET,
- proposition d'intégration dans l'AET du comité de conciliation instaurée au sein de la commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale,
- la procédure de médiation prévoirait que lorsqu'il s'agit d'affaires dans lesquelles des procédures judiciaires sont en cours au niveau national ou de l'Union, ces dernières ne sont pas admissibles à la médiation de l'AET,
- l'AET rendrait compte trimestriellement à la Commission des résultats des affaires de médiation qu'elle traite,
- la proposition inscrit l'obligation de « suivi » incombant aux Etats membres,
- dans les trois mois suivant la conclusion de la médiation, les États membres concernés devraient rapporter auprès de cette dernière les mesures qu'ils ont prises pour en assurer le suivi ou sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas pris de mesures.

PE :

- remplacement du terme médiation par celui de conciliation,
- la procédure de conciliation proposée est calquée plus ou moins dans ses modalités (procédure, délais) sur celle existante dans le cadre du comité de conciliation de la commission administrative) (article 13 modifié),
- Toutefois, à la lecture du texte consolidé disponible, les règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale sont exclus du champ de la conciliation de l'AET. Le nouvel article 13 para. 6a précise en effet que la compétence de conciliation de l'AET ne porte pas préjudice à l'application des articles 5,4 et 6,3 du règlement d'application 987/2009 qui fixe les

règles de la conciliation devant la commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale,

- Obligation pour le Comité de conciliation de l'AET de soumettre un avis de conciliation dans les 6 mois suivant le lancement de la procédure,
- Obligation des Etats membres concernés de faire rapport des mesures mettant en œuvre l'avis de conciliation 3 mois après la soumission de l'avis,

CUE :

- Restriction du rôle de médiation de l'AET aux conflits transfrontaliers relatifs aux règles du droit du travail et non aux conflits liés à l'application des règlements européens de coordination de sécurité sociale (par conséquent, maintien du comité de conciliation dans le cadre actuel de la commission administrative) – arguments soulevés : risque d'absence d'expertise de l'AET dans la gestion des affaires relevant des règlements européens de coordination et d'interférence avec le rôle de la commission administrative dans l'interprétation des règlements européens de coordination,
- l'avis de médiation est non-contraignant,
- la médiation est réalisée par les Etats membres parties prenantes et un médiateur ;
- les experts d'autres Etats membres et de la Commission européenne peuvent participer à la médiation à titre consultatif,
- le Comité de Gestion de l'AET (*Management Board*) fixe les règles de la procédure de la médiation,
- Obligations des Etats membres concernés de faire rapport des mesures mettant en œuvre l'avis de médiation non contraignant 3 mois après sa publication,
- L'AET rend compte annuellement à la Commission européenne des résultats/ suites données aux avis de médiation par les Etats membres.

L'organisation de l'agence (Articles 17, 19 et 24) :

CE :

- Ces articles fixent la structure administrative et de gestion de l'Autorité, articulée en un conseil d'administration, un directeur exécutif et un groupe des parties prenantes consulté à titre consultatif,
- Possibilité pour l'Autorité de créer des groupes de travail et comités spécifiques afin d'accomplir des missions spécifiques, notamment dans le cadre des règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale.

PE :

- Suppression de la possibilité pour l'Autorité de créer des groupes de travail et comités spécifiques afin d'accomplir des missions spécifiques dans le cadre des règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale,
- Composition du groupe des parties prenantes de l'AET élargi à 10 représentants des partenaires sociaux européens (aucune mention de membres devant être issus de la commission

administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale ou plus globalement de la sphère « sécurité sociale »).

CUE :

- Suppression de la possibilité pour l’Autorité de créer des groupes de travail et comités spécifiques afin d’accomplir des missions spécifiques dans le cadre des règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale.
- Mention de la nécessité d’une coopération du *Management Board* de l’AET avec la commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale afin de synchroniser leurs activités sur un accord mutuel et éviter les redondances,
- Aucune mention de membres du groupe des parties prenantes devant être issus de la commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale ou plus globalement de la sphère « sécurité sociale ».

L’intégration de la commission des comptes et de la commission technique, sous-comités de la Commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale dans l’AET (Articles 46 et 47) :

- **CE :** intégration de la commission des comptes (art.74 du R883/04) compétente dans la notification des coûts moyens annuels (art.65 R987/09), les délais d’introduction et de paiement des créances (art.67 R987/09) et le relevé des comptes annuels (art.69 R987/09), de la commission technique (chargé du pilotage et du suivi du projet EESSI).
- **PE :** suppression de l’intégration dans l’AET de la commission des comptes et de la commission technique,
- **CUE :** suppression de l’intégration dans l’AET de la commission des comptes et de la commission technique.

3. REMARQUES :

Les positions du Parlement européen et du Conseil de l’UE apportent, dans une certaine mesure, des améliorations en ce qui concerne la coordination/ soutien par l’AET à la mise en place d’inspections conjointes ou concertées :

- en affirmant plus clairement le respect de la compétence nationale en termes d’inspection sociale (surtout le Conseil de l’UE),
- en définissant les inspections conjointes et concertées (Conseil de l’UE),
- en fixant plus précisément les règles d’organisation et de mise en oeuvre des inspections conjointes,
- en créant un rôle d’assistance juridique de l’AET auprès des Etats membres participant à une inspection conjointe et concertée (Parlement européen).

Toutefois, la compétence de l'AET dans le champ des règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale est, dans une large mesure, vidée de sa substance, même si la mention de l'article 48 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale dans la base juridique est maintenu dans les positions du Parlement européen et du Conseil :

- Il en va du non-transfert du comité de conciliation, de la commission technique et de la commission des comptes dans le champ de l'AET :
 - Si les modalités de la procédure de conciliation telles que prévues dans le cadre de la commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale sont reprises (procédure, délais, suivi de l'avis de conciliation) dans le rapport voté au Parlement européen le 20 novembre 2018, elles ne sont pas étendues au champ de la coordination des systèmes de sécurité sociale mais seulement à la sphère « travail ».
 - Au Conseil de l'UE, la France a soutenu la proposition de la Commission européenne de conférer à l'AET une mission de médiation dans le cadre des règlements de coordination. Elle a proposé des améliorations à la procédure actuelle de conciliation, telles que l'octroi d'une portée juridique (plus contraignante) des avis rendus dans le cadre de la médiation ou encore plaider pour apporter des garanties du respect de la compétence des Etats membres dans le champ de la coordination et éviter une dilution/ disparition de la sphère « sécurité sociale » dans l'AET,
 - La majorité des Etats membres au Conseil a toutefois soutenu une proposition de l'Allemagne de mettre en place une clause d'évaluation qui prévoirait à l'avenir un possible élargissement de la mission de médiation de l'AET dans le champ des règlements de coordination.

Enfin, certains ajouts demandent à être précisés comme la création d'un rôle de soutien de l'AET aux Etats membres dans la lutte contre le travail non déclaré. Comment les organismes nationaux de sécurité sociale peuvent mettre en avant leurs approches innovantes dans la coopération transfrontière dans le champ du travail non déclaré ?