



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE A: POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET
SCIENTIFIQUES

L'application des droits fondamentaux des travailleurs

ÉTUDE

Contenu

La présente étude donne un aperçu de la législation internationale et européenne régissant une sélection de droits fondamentaux des travailleurs (liberté d'association et droit à la négociation collective, non-discrimination en raison de l'âge, et droit à la santé et à la sécurité au travail). Elle analyse ensuite leur application dans sept États membres (France, Grèce, Hongrie, Italie, Suède, Pays-Bas et Royaume-Uni). Sur la base de ces conclusions, elle explore les possibilités pour améliorer l'application des droits fondamentaux des travailleurs au sein de l'Union européenne non seulement en temps de crise économique mais aussi à long terme.

Ce document a été demandé par la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen.

AUTEURS

M^{me} Emanuela Canetta (Milieu Ltd)

M^{me} Styliani Kaltsouni (Milieu Ltd)

M^{me} Nicole Busby

Rapports par pays (pour Milieu Ltd):

Grèce (EL): M^{me} Styliani Kaltsouni

France (FR): M^{me} Carole Biot-Stuart

Hongrie (HU): M. Attila Kun

Italie (IT): M. Alberto Guariso

Pays-Bas (NL): M^{me} Nienke Van Der Burgt

Suède (SE): M^{me} Agnes Said

Royaume-Uni (UK): M^{me} Rebecca Zahn

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Marion Schmid-Drüner

Département thématique des politiques économiques et scientifiques

Parlement européen

B-1047 Bruxelles

Adresse électronique: Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou vous abonner à sa lettre d'information, veuillez écrire à l'adresse suivante: Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu.

Rédaction achevée en août 2012.

Bruxelles, © Union européenne, 2012.

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

SYNTHÈSE

Le respect des droits fondamentaux des travailleurs devient très préoccupant en ces temps de crise économique. Les modifications du marché du travail dues à la crise (comme la hausse des taux de chômage) et les déficits publics croissants sont susceptibles de conduire à l'adoption de mesures réduisant le niveau de protection des droits des travailleurs. L'efficacité des systèmes nationaux d'application des droits des travailleurs est mise à l'épreuve et il existe un risque de retour en arrière – c'est la mise en garde qu'a faite le directeur général de l'Organisation internationale du travail, M. Somavia, dans un discours prononcé au Parlement européen à la mi-septembre 2011.

La présente étude donne un aperçu des instruments juridiques existant, au niveau tant international qu'europpéen, pour garantir trois droits fondamentaux des travailleurs: **la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective; la non-discrimination en raison de l'âge; et le droit à la santé et à la sécurité au travail.** Ces droits ont été choisis parmi un tronc commun de droits des travailleurs protégés par les instruments internationaux pertinents. L'étude analyse ensuite l'application des droits fondamentaux des travailleurs sélectionnés dans un groupe représentatif d'États membres: **la Grèce, la France, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni.** L'étude compare ces résultats nationaux et tire des conclusions générales, en mettant en évidence les tendances communes, en décelant les problèmes communs et en présentant des bonnes pratiques. L'étude se conclut par plusieurs recommandations visant à rendre l'application des droits des travailleurs plus efficace en Europe.

À l'échelle internationale, la liberté d'association et le droit à la négociation collective sont garantis par de nombreux instruments juridiques, en particulier ceux de l'OIT, compte tenu des liens entre ces droits et la capacité des travailleurs à assurer leur statut économique et social. La non-discrimination en raison de l'âge reçoit de plus en plus d'attention, bien que les normes internationales pour la lutte contre la discrimination liée à l'âge restent limitées. Enfin, les mesures de l'OIT et de l'OMS ont largement abordé le droit à la santé et à la sécurité au travail.

Au niveau de l'Union européenne, la liberté d'association et le droit à la négociation collective sont reconnus comme étant des droits fondamentaux, mais les compétences de l'Union concernant leur réglementation ne sont pas tout à fait claires. Pour lutter contre la discrimination liée à l'âge, le législateur européen et la Cour de justice de l'Union européenne ont fixé des exigences plus strictes que les normes internationales. Par ailleurs, elles luttent contre la discrimination tant à l'égard des personnes âgées qu'à l'égard des jeunes. L'UE a aussi mis au point un cadre réglementaire global avancé dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

Les cadres juridiques nationaux en place dans les sept États membres pour protéger les droits fondamentaux des travailleurs sélectionnés ne diffèrent pas beaucoup les uns des autres et prévoient généralement un système efficace d'application de ces droits. Ces circonstances sont notamment dues à **l'influence des normes internationales et européennes**, qui donnent lieu à des similitudes dans les principaux principes et les principales règles à l'échelon national. Le droit européen a joué un rôle majeur dans l'introduction du principe de la non-discrimination en raison de l'âge et a régi son application en prévoyant en particulier le renversement de la charge de la preuve, qui est maintenant appliqué dans tous les pays étudiés. Le considérable acquis international et européen en matière de santé et de sécurité au travail constitue aussi une base juridique solide dans les sept pays, créant des normes élevées pour l'application de ce droit.

Enfin, si le droit international, et en particulier les conventions de l'OIT, ont eu un effet sur l'application de la liberté d'association et du droit à la négociation collective, les traditions en matière d'application et les cultures de dialogue social nationales ont une plus grande influence encore sur la réglementation de ces droits. Le degré d'intervention de l'État dans l'exercice de ces droits dans les sept pays varie également. Dans certains cas, des règles détaillées ont été élaborées pour la reconnaissance des syndicats aux fins de la négociation collective (comme en France et au Royaume-Uni) et aux fins du règlement des différends collectifs (comme en Grèce et en Hongrie). Dans d'autres pays, ces droits sont exercés essentiellement dans le cadre de modèles dits "facultatifs", dans le cadre desquels les négociations entre les partenaires sociaux sont plus souvent la clé de tout accord ou tout règlement de différend (comme en Suède et aux Pays-Bas).

Les **typologies des mécanismes de mise en application** des droits fondamentaux des travailleurs sélectionnés ne diffèrent pas non plus significativement d'un pays à l'autre dans les États membres analysés. Cependant, leur fonctionnement varie considérablement, ce qui a des conséquences sur leur efficacité. Dans tous les pays analysés, le système judiciaire est reconnu comme étant le principal mécanisme de mise en application, même si chaque pays dispose de règles spécifiques différentes sur la composition des tribunaux, l'accès à ces derniers et leurs procédures. Le système judiciaire n'est pas toujours efficace et convivial, surtout en raison des coûts élevés, des longues procédures et des règles de procédure très techniques.

Par ailleurs, les modes alternatifs de règlement des différends semblent se multiplier en tant que mécanismes de mise en application. L'arbitrage, la médiation et la conciliation sont des systèmes différents: les arbitres rendent des sentences ayant force exécutoire pour les parties, tandis que les médiateurs et les conciliateurs proposent d'autres modes de règlement des différends, qui peuvent dans certains cas être contraignants pour les parties, comme des contrats ou des conventions collectives. Ces systèmes sont tout particulièrement adaptés et efficaces pour le règlement des différends collectifs et des violations du droit à la non-discrimination liée à l'âge. Les parties prenantes ont mis en lumière plusieurs avantages de leur fonctionnement comparé au système judiciaire: les procédures devant ces organes sont généralement informelles, plus faciles à comprendre et plus courtes que celles devant les tribunaux, et leurs services peuvent être gratuits. Tout règlement de différend à l'amiable préconisé par des médiateurs ou des autorités responsables de l'égalité de traitement en cas de discrimination liée à l'âge est aussi considéré avantageux pour ces mêmes raisons.

Les organes et comités de concertation entre les employeurs et les travailleurs concernant les trois droits sont probablement le mécanisme de mise en application dont le fonctionnement varie le plus entre les sept pays, dans la mesure où ils sont souvent créés par des conventions collectives (même si la législation nationale peut aussi prévoir leur établissement). Pour ce qui est de leur efficacité, il est difficile de tirer des conclusions, car elle semble dépendre essentiellement de leur structure et du contexte dans lequel ils évoluent, ainsi que de la tradition d'application et de la culture de dialogue social nationales. Ils semblent fonctionner efficacement dans certains pays (comme en Suède), mais le contraire pourrait se révéler vrai dans d'autres États (comme en Italie).

Le mécanisme de mise en application spécifique représenté par les médiateurs, les autorités responsables de l'égalité de traitement ou les réseaux de lutte contre la discrimination a aussi été jugé comme étant généralement efficace dans les rapports nationaux. Certains de ces organes sont relativement récents et leur existence a été considérée comme une évolution positive comblant une lacune au niveau des organes contrôlant les droits fondamentaux des travailleurs, et en particulier le droit à la non-discrimination en raison de l'âge.

Ils sont efficaces pour faire appliquer les droits des travailleurs grâce à leurs actions de prévention (sensibilisation et orientations) et à leurs services d'enquête, de soutien et de règlement à l'amiable.

Enfin, la Cour de justice de l'Union européenne et les commissions de l'OIT constituent les mécanismes de mise en application en dernier ressort pour les travailleurs (ou leurs représentants) et pour les juridictions nationales qui les saisissent sur des questions essentielles ayant trait aux droits fondamentaux des travailleurs.

Les **principaux problèmes** rencontrés dans la mise en application des droits fondamentaux des travailleurs sélectionnés dans les sept États membres analysés peuvent être résumés comme suit:

Pour la liberté d'association et le droit à la négociation collective, les principales difficultés résident dans la représentativité des syndicats et dans l'ampleur de la couverture des travailleurs par les conventions collectives.

Parfois, l'existence de critères stricts ne permet pas aux petites parties d'être représentées, et l'exclusion des petites entreprises ou l'insécurité juridique pour les formes d'emploi "atypiques" (comme le travail temporaire et intérimaire) empêchent une couverture globale des travailleurs par les conventions collectives. En outre, le rôle réduit des organes tripartites (regroupant des représentants des autorités, des travailleurs et des employeurs) et des syndicats dans le dialogue social au niveau national et l'insécurité planant à la suite de l'affaire *Laval* ont des incidences négatives sur l'application globale de la liberté d'association et du droit à la négociation collective. Des règles peu claires et des procédures lourdes minent aussi l'exercice du droit de grève.

Pour la discrimination liée à l'âge, le principal problème tient au manque généralisé de sensibilisation au droit à l'égalité en la matière, qui est toujours considéré comme relativement "neuf" et n'est pas pleinement assimilé dans la culture générale des pays sélectionnés. De plus, l'insécurité juridique autour des règles autorisant une discrimination sur la base de l'âge justifiée ainsi que des indications contradictoires données dans la récente législation nationale (essentiellement sur les travailleurs âgés et les retraités) et la jurisprudence nationale affaiblissent l'application de ce droit fondamental des travailleurs.

Le droit à la santé et à la sécurité au travail semble être mieux appliqué que les autres droits dans les pays sélectionnés. Toutefois, des difficultés liées aux normes de protection de la santé et de la sécurité ont aussi été mises en lumière, en particulier en rapport avec la crise économique. Les ressources limitées des inspections du travail, les coûts élevés qu'entraîne le respect des normes de santé et de sécurité pour les employeurs, l'existence d'entreprises fantômes dans lesquelles les normes ne sont pas appliquées et le retrait de pouvoirs de contrôle aux inspections et aux syndicats par de récentes mesures législatives nationales sapent l'application dans la pratique de ce droit fondamental des travailleurs.

En effet, les tendances communes concernant les **incidences des récentes mesures adoptées dans les États membres pour faire face à la crise économique sur l'application des droits des travailleurs sont inquiétantes**. Outre les difficultés pour la santé et à la sécurité au travail que nous venons de mentionner, certaines de ces mesures ont aussi nui à l'application de la liberté d'association et du droit à la négociation collective.

Dans certains cas, de récentes mesures ont eu des conséquences négatives sur l'accès aux modes alternatifs de règlement des différends collectifs et sur leur fonctionnement et, dans d'autres, les prérogatives des syndicats en matière d'application de ce droit ont été réduites, y compris au moyen de la centralisation du processus de décision sur les mesures d'austérité.

Qui plus est, les récentes mesures prises pour lutter contre la crise économique et le vieillissement de la population portaient surtout sur les travailleurs âgés et les systèmes de retraite. Les jeunes travailleurs, qui constituent également un groupe vulnérable victime de discrimination liée à l'âge, ont souvent été laissés de côté. Cela a donné lieu à des indications contradictoires concernant l'application de l'égalité sur la base de l'âge.

Cependant, il convient aussi de souligner plusieurs **expériences positives**.

Pour la liberté d'association et le droit à la négociation collective, les procédures de reconnaissance prévues dans certains pays pour conférer un pouvoir de négociation aux syndicats ont été jugées positivement parce qu'elles garantissent la sécurité juridique et améliorent la représentativité des syndicats. En outre, les modes alternatifs de règlement des différends, comme l'arbitrage, la médiation et la conciliation, semblent bien adaptés et efficaces pour les différends collectifs, dans la mesure où ils offrent aux travailleurs une protection rapide plus facilement que les tribunaux.

Pour la discrimination liée à l'âge, le renversement de la charge de la preuve est crucial pour faciliter l'application de ce droit. De plus, les activités d'organes publics comme les médiateurs, les autorités responsables de l'égalité de traitement ou les réseaux de lutte contre la discrimination jouissant de compétences ad hoc concernant le droit à la non-discrimination en raison de l'âge sont aussi essentielles. En adoptant des mesures de sensibilisation, en prodiguant des conseils sur les règles applicables, en apportant un soutien gratuit pour les différends judiciaires et en facilitant les règlements à l'amiable, ils offrent des outils efficaces pour protéger ce droit fondamental des travailleurs.

Enfin, pour la santé et la sécurité au travail, les responsabilités conférées à tous les acteurs concernés (les employeurs, les travailleurs, leurs représentants et les comités ad hoc dans les grandes entreprises ainsi que les inspections du travail) permettent un large contrôle des normes, augmentant le niveau d'application. En particulier, les inspections du travail ont été reconnues comme étant le mécanisme de mise en application le plus efficace. Les nouvelles approches politiques englobant tous les aspects de l'application de ce droit, y compris la sensibilisation aux normes et les mesures préventives, représentent une avancée.

Les mesures destinées à faciliter l'accès à la justice comme l'aide juridictionnelle, les procédures rapides spéciales et la possibilité d'obtenir des mesures provisoires pour protéger les droits des travailleurs sont aussi cruciales pour assurer l'efficacité des procédures judiciaires, qui restent le principal mécanisme de mise en application des trois droits fondamentaux des travailleurs sélectionnés.

À la lumière des conclusions des rapports nationaux et compte tenu des suggestions formulées par les parties prenantes nationales consultées aux fins de l'étude, **14 recommandations** sont présentées pour renforcer la protection des droits fondamentaux des travailleurs sélectionnés. Ces recommandations sont adressées à tous les décideurs politiques et les acteurs concernés par les politiques du marché du travail, au niveau européen, national et local. Comme ce sont les États membres qui sont chargés de mettre en œuvre et de faire respecter la législation de l'UE et les droits qui en découlent sur leur territoire, nombre des recommandations ci-dessous leur sont avant tout adressées.

Néanmoins, le soutien des institutions de l'Union et en particulier du Parlement européen à la réalisation des actions proposées et au contrôle du niveau d'application de ces droits est essentiel pour la protection des travailleurs en Europe.

Voici quelques-unes des recommandations:

- les mesures récentes et futures adoptées pour faire face à l'actuelle crise économique et aux difficultés des marchés du travail mondialisés doivent être strictement contrôlées par les institutions européennes et nationales afin de veiller à ce qu'elles ne représentent pas un retour en arrière dans l'application de **la liberté d'association et du droit à la négociation collective**. Dans le contexte du semestre européen, le Parlement européen devrait attacher une attention particulière à cet aspect dans les discussions relatives à l'examen annuel de la croissance et appeler la Commission et le Conseil à examiner attentivement ces mesures lorsqu'ils évaluent les programmes nationaux de réforme;
- dans l'affaire *Laval*, la Cour de justice de l'Union européenne a privilégié la liberté pour les entreprises de fournir des services dans les autres États membres par rapport au droit à la négociation collective des travailleurs de l'UE en Suède. Il faudrait clarifier le droit à la négociation collective à la suite de cette affaire afin de permettre aux travailleurs de l'exercer sans hésitation. Le Parlement européen devrait attendre la prochaine décision de l'OIT sur les appels interjetés par les syndicats suédois et en tenir compte dans les négociations du projet de règlement de l'UE relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services;
- l'accès aux modes alternatifs de règlement des différends pour les différends collectifs devrait être facilité et la fourniture de services d'arbitrage, de médiation et de conciliation devrait être encouragée et soutenue tant par les institutions européennes que par les gouvernements nationaux. Le Parlement européen pourrait demander à la Commission d'encourager davantage des modes alternatifs de règlement des différends englobant l'application des droits collectifs des travailleurs dans ses initiatives relatives à une justice pour la croissance;
- les activités de sensibilisation menées par tous les acteurs concernés par les politiques du marché du travail et la clarification par la Commission européenne de l'application dans la pratique des règles relatives à la **non-discrimination en raison de l'âge** découlant de la législation de l'UE, en particulier sur les exceptions possibles à l'égalité de traitement, sont les mesures les plus importantes pour assurer l'application de ce droit. Le Parlement européen pourrait envisager d'inviter la Commission à présenter une communication clarifiant l'acquis de l'UE et donnant des orientations pour déterminer les exceptions valables à l'égalité sur la base de l'âge;
- les mesures positives portant surtout sur les travailleurs âgés devraient être surveillées par les institutions européennes et nationales pour s'assurer qu'elles soutiennent ce groupe de travailleurs vulnérables sans en désavantager d'autres. En outre, davantage de mesures devraient être adoptées par les gouvernements nationaux pour assurer la protection des jeunes travailleurs contre la discrimination liée à l'âge. Le Parlement européen pourrait contribuer à attirer l'attention sur la situation des jeunes travailleurs, par exemple en adoptant une résolution d'initiative sur leurs conditions de travail spécifiques appelant les États membres à veiller à ce qu'ils ne soient pas désavantagés par rapport aux travailleurs d'autres catégories d'âge;
- il faudrait prévoir des incitations telles que celles liées à l'assurance ou une aide financière de l'UE et des gouvernements nationaux pour soutenir l'application des normes **de santé et de sécurité** afin de garantir que l'augmentation des coûts de la formation et du matériel n'empêche pas l'application de ce droit par les employeurs touchés par la crise économique. Le Parlement pourrait demander l'intensification des efforts de financement en la matière lors des négociations du Fonds social européen 2014-2020. Il pourrait aussi envisager d'adopter une recommandation encourageant les États membres à renforcer les incitations économiques pour soutenir la mise en œuvre des normes de santé et de sécurité;
- enfin, il est indispensable d'améliorer l'accessibilité et l'efficacité du principal mécanisme de mise en application des droits fondamentaux des travailleurs sélectionnés: le **système judiciaire**. Les institutions européennes, et en particulier le Parlement, en tant que représentant des citoyens de l'Union, pourraient aider les États membres dans les efforts qu'ils consentent pour rendre les procédures judiciaires plus conviviales.

