

E 7219

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
Le 29 mars 2012

Enregistré à la Présidence du Sénat
Le 29 mars 2012

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de règlement du Conseil 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.

COM(2012) 130 final



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 23 mars 2012 (26.03)
(OR. en)**

8042/12

**Dossier interinstitutionnel:
2012/0064 (APP)**

**SOC 226
MI 194
COMPET 169**

PROPOSITION

Origine:	La Commission
En date du:	23 mars 2012
N° doc. Cion:	COM(2012) 130 final
Objet:	Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL 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

Les délégations trouveront ci-joint la proposition de la Commission transmise par lettre de Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur, à Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne.

p.j.: COM(2012) 130 final



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.3.2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

**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**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2012) 63}
{SWD(2012) 64}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Contexte général

Dans ses arrêts dans les affaires Viking Line¹ et Laval², 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 respect³. Elle a aussi explicitement déclaré que, l'Union européenne ayant non seulement une finalité économique mais également une finalité sociale, les droits résultant des dispositions du traité relatives à libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux doivent être mis en balance avec les objectifs poursuivis par la politique sociale, parmi lesquels figurent l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate et le dialogue social⁴. En outre, la Cour a considéré que le droit de mener une action collective ayant pour but la protection des travailleurs constitue un intérêt légitime de nature à justifier, en principe, une restriction des libertés fondamentales garanties par le traité. La protection des travailleurs figure donc parmi les raisons impérieuses d'intérêt général admises par la Cour⁵.

Malgré cette clarification, les arrêts de la Cour ont déclenché un débat large et intense 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. En particulier, ils ont suscité une controverse sur le point de savoir si les règles de l'UE existantes sont adéquates pour protéger les droits des travailleurs dans le cadre de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement⁶.

Ce débat a attiré un large éventail de parties prenantes, parmi lesquelles les partenaires sociaux, des responsables politiques, des praticiens du droit et des universitaires. Si certains participants au débat se sont félicités des arrêts de la Cour comme constituant une clarification nécessaire des règles du marché intérieur, beaucoup d'autres ont considéré que lesdits arrêts reconnaissaient la primauté des libertés économiques sur l'exercice des droits fondamentaux et risquaient d'entraîner, voire avalisaient, un «dumping social» et une concurrence déloyale. Les critiques formulées soulignaient en particulier que la Cour, tout en reconnaissant 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, a néanmoins explicitement admis que «son exercice peut être soumis à certaines restrictions»⁷. Celles-ci compromettraient notamment la capacité des syndicats à prendre des mesures visant à protéger les droits des travailleurs.

¹ Arrêt du 11 décembre 2007 dans l'affaire C-438/05.

² Arrêt du 18 décembre 2007 dans l'affaire C-341/05.

³ Point 44 de l'arrêt Viking Line et point 91 de l'arrêt Laval.

⁴ Point 79 de l'arrêt Viking Line et point 105 de l'arrêt Laval.

⁵ Point 77 de l'arrêt Viking Line; voir le point 103 de l'arrêt Laval.

⁶ Rapport du 19 mars 2010 sur le travail conjoint des partenaires sociaux européens sur les arrêts de la CJE dans les affaires Viking, Laval, Ruffert et Luxembourg.

⁷ Dernière partie de la première phrase du point 44 de l'arrêt Viking Line et du point 91 de l'arrêt Laval.

Selon M. Monti⁸, les arrêts rendus par la Cour en 2007 et 2008⁹ ont mis en évidence les écarts qui existent entre le marché unique et la dimension sociale au niveau national. Ils ont «ravivé une ancienne fracture qui n'avait jamais été comblée, à savoir le clivage entre ceux qui préconisent une plus grande intégration des marchés et ceux pour lesquels le fait d'invoquer les libertés économiques et de demander la suppression des entraves réglementaires représente une façon détournée d'obtenir le démantèlement de droits sociaux protégés au niveau national». M. Monti a également souligné que «la résurgence de ce clivage pourrait avoir pour effet qu'une partie de l'opinion publique, des associations de travailleurs et des syndicats, devenue au fil du temps un des principaux défenseurs de l'intégration économique, se retourne contre le marché unique et l'UE».

Le traité de Lisbonne

Conformément à l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, le marché intérieur œuvre pour une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social. Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union européenne doit prendre en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate et à la lutte contre l'exclusion sociale¹⁰. En outre, le traité de Lisbonne a renforcé l'ancrage des droits fondamentaux dans le droit primaire en conférant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne la même valeur juridique que le traité¹¹.

La dimension sociale constitue donc un élément essentiel du marché intérieur, celui-ci ne pouvant fonctionner convenablement s'il ne comporte pas une dimension sociale forte et s'il ne bénéficie pas du soutien des citoyens¹².

La Cour de justice a également admis que l'Union a non seulement une finalité économique, mais également une finalité sociale. Les droits résultant des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatives à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux doivent donc être mis en œuvre conformément aux objectifs poursuivis par la politique sociale, parmi lesquels figurent notamment, ainsi qu'il ressort de l'article 151, premier alinéa, du TFUE, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate et le dialogue social.

En outre, en vertu de l'article 152 du TFUE, l'Union européenne entend reconnaître, promouvoir et renforcer davantage le rôle des partenaires sociaux à son niveau, ainsi que faciliter le dialogue entre eux, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux et en respectant l'autonomie des partenaires sociaux.

Dans sa déclaration solennelle des 18 et 19 juin 2009 sur les droits des travailleurs, la politique sociale et d'autres questions, le Conseil européen a également rappelé que les traités,

⁸ Rapport du 9 mai 2010 au président de la Commission, intitulé «Une nouvelle stratégie pour le marché unique», p. 83.

⁹ Outre les arrêts Viking Line et Laval déjà mentionnés, voir également les arrêts dans les affaires Ruffert et Commission/Luxembourg.

¹⁰ Article 9 du TFUE.

¹¹ Article 6 du TUE.

¹² Avis du Comité économique et social européen sur «La dimension sociale du marché intérieur» (avis d'initiative), rapporteur: M. Janson, JO C 44 de 2011, p. 90.

tels que modifiés par le traité de Lisbonne, prévoient que l'Union européenne reconnait et promeut le rôle des partenaires sociaux.

Droit à la négociation collective — droit à l'action collective — droit ou liberté de faire grève

Même si les instruments applicables ne renvoient pas toujours explicitement au droit ou à la liberté de faire grève, le droit à l'action collective, qui est le corollaire du droit à la négociation collective, est reconnu par divers instruments internationaux que les États membres ont signés ou auxquels ils ont coopéré¹³. Il est repris dans des instruments mis au point par les États membres au niveau de l'UE¹⁴ et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice le 7 décembre 2000¹⁵, telle qu'adoptée à Strasbourg le 12 décembre 2008¹⁶. Il jouit en outre d'une protection constitutionnelle dans un certain nombre d'États membres.

Dans ce cadre, l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît expressément le droit à la négociation collective, qui, en cas de conflits d'intérêts, comprend le droit de recourir à des actions collectives pour défendre ses intérêts, y compris la grève¹⁷.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, le droit de mener des négociations collectives et de négocier et de conclure des conventions collectives constitue un élément inhérent au droit d'association, c'est-à-dire au droit de fonder des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts énoncé à l'article 11 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁸.

La Cour européenne des droits de l'homme¹⁹ a également reconnu qu'en matière de liberté syndicale, eu égard au caractère sensible des questions sociales et politiques qu'implique la recherche d'un juste équilibre entre les intérêts respectifs des employeurs et des employés et au fort degré de divergence entre les systèmes nationaux dans ce domaine, les États contractants bénéficient d'une ample marge d'appréciation quant à la manière d'assurer la liberté dont jouissent les syndicats quant à la protection des intérêts professionnels de leurs membres. Elle a cependant fait observer que ce pouvoir d'appréciation n'est pas illimité, mais se double d'un contrôle européen opéré par la CEDH, qui a pour tâche de se prononcer en dernier ressort sur la compatibilité d'une restriction avec la liberté d'association telle que protégée par l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme.

¹³ Tels que la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961 — qui est d'ailleurs expressément mentionnée à l'article 151 du TFUE —, et la convention n° 87 du 9 juillet 1948 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

¹⁴ Tels que la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée lors de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Strasbourg le 9 décembre 1989, qui est également mentionnée à l'article 151 du TFUE.

¹⁵ JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.

¹⁶ Voir l'article 6 du traité sur l'Union européenne.

¹⁷ Du fait de la référence générale à la Charte qui figure à l'article 6 du TUE, le droit à la négociation collective est donc désormais expressément intégré dans le droit primaire (voir les conclusions de l'avocat général Trstenjak dans l'affaire C-271/08, Commission/Allemagne, point 79).

¹⁸ Arrêt de la CEDH du 12 novembre 2008 dans l'affaire Demir, points 153 et 154 en liaison avec le point 145.

¹⁹ Arrêt de la CEDH du 27 avril 2010 dans l'affaire Vörður Ólafsson/Islande, points 74 et 75.

Toutefois, ainsi que l'ont admis la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme²⁰, le droit de grève n'a pas de caractère absolu et son exercice peut faire l'objet de certaines restrictions, qui peuvent également résulter de constitutions, législations et pratiques nationales. Comme le réaffirme l'article 28 de la Charte, ce droit doit être exercé conformément au droit de l'Union européenne et aux législations et pratiques nationales.

En conséquence, les syndicats jouent un rôle important à cet égard et doivent, comme l'a confirmé la Cour de justice, rester capables de prendre des mesures visant à protéger les droits des travailleurs, parmi lesquelles figure la possibilité d'appeler leurs membres à la grève et d'ordonner des boycotts et des barrages afin de protéger les intérêts et les droits des travailleurs et d'assurer la protection des emplois ou des conditions de travail, à condition de le faire dans le respect des législations et pratiques des États membres et de l'Union européenne.

Libertés économiques — restrictions — protection des droits des travailleurs

La liberté d'établissement et la libre prestation des services font partie des principes fondamentaux du droit de l'UE. Une restriction de ces libertés ne saurait être admise, selon la jurisprudence de la Cour, que si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général. Si tel est le cas, elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

La protection des travailleurs, en particulier leur protection sociale et la protection de leurs droits, ainsi que la volonté d'éviter des perturbations sur le marché de l'emploi ont été reconnues comme des raisons impérieuses d'intérêt général justifiant des restrictions à l'exercice des libertés fondamentales consacrées par le droit de l'UE.

La Cour a en outre admis que les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation lorsqu'il s'agit de prévenir les obstacles à la libre circulation résultant du comportement d'acteurs privés.

En résumé, les libertés économiques et les droits fondamentaux, ainsi que leur exercice effectif, peuvent donc faire l'objet de restrictions et de limitations.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

2.1. Consultation des parties intéressées

Comme indiqué ci-dessus, les arrêts de la Cour de 2007 et 2008 dans les affaires Viking Line, Laval, Ruffert et Commission/Luxembourg ont alimenté un débat intense concernant, en particulier, les conséquences de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement sur la protection des droits des travailleurs, ainsi que le rôle des syndicats dans la protection de ces droits dans les situations transfrontières.

²⁰ Voir, par exemple, l'arrêt du 21 avril 2009 dans l'affaire Enerji Yapi-Yol Sen/Turquie (68959/01), point 32.

Les syndicats européens considèrent que ces arrêts sont antisociaux. Ils souhaitent que la législation soit modifiée afin de clarifier la situation juridique et d'empêcher les juges de statuer à l'avenir à l'encontre de ce qu'ils estiment être les intérêts des travailleurs. À cette fin, ils ont présenté deux demandes essentielles tendant à :

- une révision de la directive concernant le détachement de travailleurs (directive 96/71/CE) afin d'y inclure une référence au principe «à travail égal, salaire égal» et de permettre à l'«État membre d'accueil» d'appliquer des conditions plus favorables que le noyau dur des conditions de travail et d'emploi visées à l'article 3, paragraphe 1, de la directive;
- l'introduction dans le traité d'un «protocole de progrès social» afin d'accorder aux droits sociaux fondamentaux la primauté sur les libertés économiques.

D'autres parties prenantes sont d'un avis différent. BusinessEurope a accueilli favorablement la clarification apportée par les arrêts de la Cour et estime inutile de réviser la directive. De nombreux États membres ont exprimé une opinion similaire. Certains États membres (SE, DE, LU et DK) ont modifié leur législation afin de se conformer aux arrêts.

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 défis²¹. 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 mis[e] 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»²². Le 2 juin 2010, la commission de l'emploi et des affaires sociales a organisé une audition de trois experts (représentant la Commission, la CES et BE) au cours de laquelle des députés membres de S&D, de la Gauche et du groupe des Verts ont demandé à la Commission de prendre des mesures allant pour l'essentiel dans le même sens que les propositions de la CES.

Sur invitation conjointe du commissaire Špidla et du ministre Bertrand (en qualité de président du Conseil) lors du Forum d'octobre 2008, les partenaires sociaux européens sont convenus d'analyser ensemble les conséquences des arrêts de la Cour dans le cadre de la mobilité et de la mondialisation. En mars 2010²³, ils ont rendu un rapport sur les conséquences de ces arrêts, dans lequel apparaissaient de grandes divergences d'opinion. Alors que BusinessEurope est opposée à la révision de la directive (mais reconnaît la nécessité de clarifier certains aspects liés à son application), la CES souhaite qu'elle soit modifiée en profondeur.

²¹ Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2008 sur les défis pour les conventions collectives dans l'UE [2008/2085(INI)], points 25 et 30.

²² Point 1; voir également les points 17 et 31.

²³ Le texte a été présenté lors de la conférence d'Oviedo organisée en mars 2010 par la présidence espagnole. Les débats ont de nouveau fait apparaître des divergences d'opinions entre les parties prenantes.

En 2010, le Comité économique et social européen a adopté un avis sur «La dimension sociale du marché intérieur»²⁴ plaidant pour une mise en œuvre plus efficace de la directive 96/71/CE et se disant favorable à une initiative de la Commission qui clarifie les obligations juridiques des pouvoirs publics nationaux, des entreprises et des salariés et qui comprenne une révision partielle de la directive. L'avis encourage en outre la Commission à exclure le droit de grève du champ d'application du marché intérieur et à explorer l'idée d'un «Interpol social européen» qui soutiendrait les activités des inspections du travail des différents États membres.

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.

En octobre 2010, la Commission a lancé une consultation publique sur la manière de redynamiser le marché unique par sa communication intitulée «Vers un Acte pour le Marché unique — Pour une économie sociale de marché hautement compétitive — 50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble»²⁵. Elle a présenté deux propositions (numéros 29 et 30) visant à rétablir la confiance et le soutien des citoyens, qui portent respectivement sur l'équilibre entre les droits sociaux fondamentaux et les libertés économiques et sur le détachement de travailleurs.

- Proposition n° 29: «Sur la base de sa nouvelle stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne, la Commission veillera à ce que les droits garantis par la Charte, y compris le droit de mener des actions collectives, soient pris en compte. [...]»
- Proposition n° 30: «La Commission adoptera une proposition législative en 2011 visant à améliorer la mise en œuvre de la directive sur le détachement des travailleurs, qui sera susceptible d'inclure ou d'être complétée par une clarification de l'exercice des droits sociaux fondamentaux dans le contexte des libertés économiques du marché unique.»

La consultation publique a montré que ces mesures suscitaient un énorme intérêt et bénéficiaient du soutien des syndicats, des citoyens et des ONG.

La proposition n° 29, qui porte sur la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux et sur l'analyse de l'impact social, est considérée par 740 des plus de 800 répondants comme l'une des questions les plus importantes.

²⁴ Avis publié au JO C 44 du 11.2.2011, p. 90.

²⁵ COM(2010) 608 final/2 du 11.11.2010.

Les partenaires sociaux européens se sont tenus, dans leurs réponses à la consultation, à leurs positions habituelles. La CES a réitéré sa demande de «protocole de progrès social» modifiant le traité et a maintenu que la Commission devrait non seulement clarifier et améliorer la mise en œuvre de la directive concernant le détachement de travailleurs, mais également la réviser en profondeur. BusinessEurope a soutenu l'approche de la Commission en faveur d'une meilleure mise en œuvre et d'un plus grand respect de la directive existante.

L'idée d'un règlement dit Monti II est considérée par la CES comme une avancée positive (en outre, plusieurs syndicats nationaux l'ont expressément mentionnée dans leurs réponses) en plus de l'adoption d'un protocole de progrès social. La contribution de BusinessEurope n'est pas tranchée, mais semble douter de la valeur ajoutée d'un tel règlement en indiquant clairement qu'il ne devrait pas remettre en cause l'exclusion du droit de grève des compétences de l'UE.

À la suite du large débat public qui a été organisé et sur la base des contributions recueillies au cours de ce débat, la Commission a adopté, le 13 avril 2011, une communication intitulée «L'Acte pour le marché unique – Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance»²⁶. Parmi les douze actions clés, les initiatives législatives relatives au détachement de travailleurs figurent dans le chapitre sur la cohésion sociale: **«Législation destinée à améliorer et à renforcer la transposition, l'application et le respect dans la pratique de la directive "détachement des travailleurs", comprenant des mesures pour prévenir et sanctionner tout abus et détournement des règles applicables, accompagné par une législation visant à clarifier l'exercice des libertés d'établissement et de prestation de services avec les droits sociaux fondamentaux»**.

À la suite de l'adoption de l'Acte pour le Marché unique, le Parlement européen a adopté trois résolutions le 6 avril 2011²⁷. Toutefois, contrairement à la question plus générale de la mobilité (et de la transférabilité des droits à pension), le détachement des travailleurs ne figurait pas parmi les priorités clés définies.

En revanche, le détachement des travailleurs et les libertés économiques font partie des priorités recensées par le Comité économique et social européen²⁸.

Dans ses conclusions sur les priorités pour la relance du marché unique, le Conseil:

«14. CONSIDÈRE qu'une mise en œuvre en bonne et due forme de la directive sur le détachement des travailleurs peut contribuer à une meilleure protection des droits des travailleurs détachés, garantir une plus grande précision quant aux droits et aux obligations des entreprises de service ainsi que des autorités nationales et contribuer à empêcher le détournement des règles applicables; EST D'AVIS, en outre, qu'une plus grande clarté est nécessaire dans l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services ainsi que des droits sociaux fondamentaux;»²⁹

²⁶ COM (2011) 206 final.

²⁷ Résolutions sur un marché unique pour les entreprises et la croissance [2010/2277(INI)], sur un marché unique pour les Européens [2010/2278(INI)], et sur la gouvernance et le partenariat dans le marché unique [2010/2289(INI)].

²⁸ Avis de M^{me} Federspiel, M. Siecker et M. Voleš du 15 mars 2011, INT 548.

²⁹ 3 094^e réunion du Conseil Compétitivité du 30 mai 2011.

La Conférence sur les droits sociaux fondamentaux et le détachement des travailleurs des 27 et 28 juin 2011 a réuni des ministres, des partenaires sociaux, des représentants des institutions de l'UE et des universitaires dans le but d'examiner les options réglementaires disponibles et le contenu possible des initiatives législatives, ainsi que d'aider à recenser les solutions envisageables³⁰. Elle visait à contribuer, par un débat ouvert et constructif, à une vision mieux partagée et à présenter les résultats d'études récentes.

En outre, la déclaration de Cracovie³¹ a réaffirmé que la fourniture de services transfrontières et la mobilité des travailleurs détachés constituent des éléments essentiels du marché unique. La simplification de la fourniture temporaire de services transfrontières devrait aller de pair avec la garantie d'un niveau de protection adéquat pour les travailleurs détachés dans un autre État membre afin de fournir ces services.

2.2 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 externe³².

Les sources de problèmes identifiées sont 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. La jurisprudence de la Cour interprétant la directive et les dispositions du traité dans les affaires Viking et Laval a mis en évidence les tensions sous-jacentes entre la libre prestation des services et la liberté d'établissement, d'une part, et l'exercice de droits fondamentaux tels que le droit à la négociation collective et le droit à l'action syndicale, d'autre part. La jurisprudence a notamment été perçue par les syndicats comme imposant un examen des actions syndicales par l'UE ou par les juridictions nationales à chaque fois qu'elles sont susceptibles d'affecter ou de porter préjudice à l'exercice de la libre prestation des services ou de la liberté d'établissement. Cette conception a donné lieu, dans un passé récent, à des effets «d'entraînement» négatifs, comme l'ont illustré quelques conflits du travail transnationaux. Dans son rapport de 2010, la commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations a souligné l'importance de ce problème et exprimé sa «grande préoccupation» à propos des limites pratiques à l'exercice effectif du droit de grève imposées par la jurisprudence de la Cour. Le droit de grève est consacré par la convention n° 87 de l'OIT, qui a été signée par tous les États membres de l'UE.

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).

Les options 6 et 7 ont été évaluées à l'aune du scénario de référence, en vue de déterminer leur capacité à s'attaquer aux causes sous-jacentes du quatrième problème identifié et à atteindre les objectifs généraux, à savoir le développement durable du marché unique, fondé

³⁰ Voir, pour de plus amples informations, les allocutions principales et documents connexes: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Forum du marché unique organisé à Cracovie les 3 et 4 octobre 2011; voir en particulier le cinquième paragraphe de la déclaration et le point 5 des conclusions opérationnelles.

³² Contrat-cadre multiple VT 2008/87, étude préparatoire à une analyse d'impact concernant l'éventuelle révision du cadre législatif relatif au détachement de travailleurs dans le contexte de la prestation des services (VT/2010/126).

sur une économie sociale de marché hautement compétitive, la libre prestation des services et la promotion de conditions de concurrence équitables, l'amélioration des conditions de vie et de travail, le respect de la diversité des systèmes de relations du travail dans les États membres et la promotion du dialogue social. Elles ont en outre été examinées au regard des objectifs plus spécifiques et des objectifs opérationnels liés à ceux-ci, notamment le renforcement de la sécurité juridique en ce qui concerne l'équilibre entre les droits sociaux et les libertés économiques, en particulier dans le cadre du détachement de travailleurs. Fondée sur la stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne, l'analyse d'impact a servi à identifier les droits fondamentaux potentiellement concernés, le niveau d'interférence avec le droit en question et la nécessité et la proportionnalité de cette interférence en termes d'options d'action et des objectifs visés³³.

L'analyse d'impact a recensé les incidences économiques et sociales négatives qu'aurait le scénario de référence. Une insécurité juridique persistante pourrait entraîner une perte du soutien apporté au marché unique par une part importante des parties prenantes et créer un environnement hostile pour les entreprises, pouvant s'accompagner de comportements protectionnistes. Le risque d'actions en dommages-intérêts et des doutes quant au rôle des juridictions nationales pourraient empêcher les syndicats d'exercer leur droit de grève, ce qui aurait une incidence négative sur la protection des droits des travailleurs et sur l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les options 6 et 7 auraient des répercussions économiques et sociales positives, étant donné qu'elles réduisent la portée de l'insécurité juridique. L'effet positif de l'option 7 serait plus marqué, une intervention législative (règlement) garantissant une plus grande sécurité juridique qu'une approche non contraignante (option 6). Un mécanisme d'alerte aurait une incidence positive supplémentaire. En outre, une intervention législative traduirait une volonté politique plus ferme de la Commission de s'attaquer à un problème qui préoccupe grandement les syndicats et certaines parties du Parlement européen.

L'option privilégiée pour s'attaquer aux causes du problème 4 est l'option 7. Cette solution est considérée comme la plus efficace et efficiente pour poursuivre l'objectif spécifique «Réduire les tensions entre les systèmes nationaux de relations du travail et la libre prestation des services» et comme la plus cohérente au regard des objectifs généraux. Elle constitue donc en substance la base de la présente proposition.

Le projet d'analyse d'impact a été examiné à deux reprises par le comité d'analyse d'impact (CAI) et ses recommandations d'amélioration ont été intégrées dans le rapport final. L'avis du CAI ainsi que l'analyse d'impact finale et son résumé sont publiés conjointement avec la présente proposition.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

3.1. Contexte général — résumé de la mesure proposée

Les affaires susmentionnées engagées devant la Cour de justice ont mis en évidence les écarts existant entre le marché unique et la dimension sociale, et ce de deux façons. Premièrement, 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,

³³ COM (2010) 573 final, p. 6 et 7.

la liberté d'établissement et la libre prestation des services, qui sont des libertés économiques consacrées par le traité. Deuxièmement, 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 particulier, l'application et le respect effectif de cette directive ont été mis en doute.

Comme l'indique le rapport précité de M. Monti, les deux questions sont étroitement liées, mais requièrent des stratégies différentes de conciliation entre le marché unique et les exigences sociales. Comme souligné dans la stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne, les personnes doivent pouvoir jouir des droits énoncés dans la Charte lorsqu'elles se trouvent dans une situation qui relève du droit de l'Union³⁴. En outre, on ne saurait attendre qu'un éclaircissement soit apporté sur ces questions à la faveur de futurs recours devant la Cour de justice de l'Union européenne ou les juridictions nationales³⁵. De plus, le droit ou la liberté de faire grève ne doit pas se réduire à un simple slogan ou à une métaphore juridique.

La présente proposition fait donc 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 présente 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.

3.2. Base juridique

L'article 352 du TFUE (dont l'usage est réservé aux situations dans lesquelles les traités ne prévoient pas les pouvoirs requis pour mettre en œuvre les actions nécessaires, dans le cadre des politiques définies par les traités et pour atteindre l'un des objectifs visés par ces derniers) est la base juridique appropriée pour la mesure proposée.

Le règlement est considéré comme l'instrument juridique le plus approprié pour définir plus précisément les principes généraux et les règles applicables au niveau de l'UE en vue de concilier l'exercice des droits fondamentaux et les libertés économiques dans les situations transfrontières. L'applicabilité directe du règlement réduira la complexité de la réglementation et apportera une plus grande sécurité juridique à ceux qui sont assujettis à la législation dans l'ensemble de l'Union, en donnant une définition plus uniforme des règles applicables. La clarté et la simplicité de la réglementation sont particulièrement importantes pour les PME. Il

³⁴ COM(2010) 573 final.

³⁵ Voir le rapport Monti susmentionné, p. 83.

serait impossible d'atteindre ces objectifs au moyen d'une directive qui, de par sa nature même, ne lie que quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

3.3. Principes de subsidiarité et de proportionnalité

Étant donné que le traité ne prévoit pas explicitement les pouvoirs requis, le présent règlement se fonde sur l'article 352 du TFUE.

L'article 153, paragraphe 5, du TFUE exclut le droit de grève des domaines qui peuvent être réglementés dans l'ensemble de l'UE par des directives imposant des normes minimales. Or, les arrêts de la Cour montrent clairement que le fait que l'article 153 ne s'applique pas au droit de grève ne signifie pas, en tant que tel, que l'action collective est exclue du champ d'application du droit de l'UE.

L'objectif du règlement, qui consiste à définir plus précisément les principes généraux et les règles de l'UE applicables à l'exercice du droit fondamental de mener une action syndicale dans le cadre de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement, y compris la nécessité de les concilier en pratique dans les situations transfrontières, ne peut être atteint individuellement par les États membres et exige d'entreprendre une action à l'échelle de l'Union européenne.

En outre, conformément au traité, toute initiative dans ce domaine devra respecter non seulement l'autonomie des partenaires sociaux, mais aussi les différents modèles sociaux et la diversité des systèmes de relations du travail existant dans les États membres.

Le contenu de la proposition, quant à lui, garantit également le respect du principe de subsidiarité en reconnaissant le rôle que jouent les juridictions nationales lorsqu'elles établissent les faits et vérifient si les actions engagées poursuivent des objectifs qui constituent un intérêt légitime, sont propres à garantir la réalisation de ces objectifs et n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour les atteindre. Il reconnaît aussi l'importance des législations et des procédures nationales actuelles en matière d'exercice du droit de grève, y compris les institutions de règlement extrajudiciaire des conflits, qui ne seront ni modifiées ni lésées. En effet, la proposition n'établit pas un mécanisme de règlement amiable des conflits du travail au niveau national qui viserait à instaurer une forme de contrôle préjuridictionnel des actions syndicales (comme le suggère le rapport Monti de 2010); elle se borne à définir le rôle des mécanismes de règlement amiable existant dans plusieurs États membres.

La présente proposition n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs envisagés.

3.4. Explication détaillée de la proposition

3.4.1. Objet et clause dite «Monti»

L'article 1^{er}, qui énonce les objectifs du règlement, contient aussi ce que l'on nomme souvent la clause «Monti». Il combine les libellés de l'article 2 du règlement n° 2679/98 du Conseil³⁶

³⁶ Règlement du Conseil du 7 décembre 1998 relatif au fonctionnement du marché intérieur pour ce qui est de la libre circulation des marchandises entre les États membres, JO L 337 du 12.12.1998, p. 8.

et de l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la directive relative aux services³⁷. Il est aussi conforme aux dispositions similaires figurant, par exemple, dans la récente proposition de règlement concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte Bruxelles I)³⁸, ainsi que dans le règlement sur les déséquilibres macroéconomiques³⁹ récemment adopté.

3.4.2. *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, l'article 2 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'UE⁴⁰.

Le fait que le statut des droits fondamentaux et celui de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services soient généralement placés sur un pied d'égalité implique que ces libertés sont susceptibles d'être restreintes pour protéger les droits fondamentaux, mais aussi que l'exercice de ces libertés peut justifier une restriction à l'exercice effectif des droits fondamentaux.

Afin que les syndicats puissent exercer efficacement leurs droits collectifs sans que cet exercice soit entravé dans la pratique, voire interdit de facto, par le risque que des actions en dommages-intérêts soient introduites sur la base de l'arrêt Viking Line par des employeurs invoquant des éléments transfrontières⁴¹, il convient de rappeler que, dans les situations où les éléments transfrontières sont absents ou hypothétiques, une action collective est présumée ne pas constituer une violation de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services. Cela ne préjuge pas de la conformité de l'action collective aux législations et aux pratiques nationales.

En effet, si les syndicats étaient confrontés à un risque de responsabilité aussi élevé en cas de dommages sur la base d'une situation plutôt hypothétique ou exempte d'éléments transfrontières, il leur serait difficile, voire impossible, d'exercer leur droit de grève dans les situations où la liberté d'établissement ou la libre prestation des services ne s'appliquent même pas.

³⁷ Directive 2006/123/CE, JO L 376 du 27.12.2006, p. 36; voir le considérant 22 de la directive 96/71/CE.

³⁸ COM(2010) 748 final du 14 décembre 2010, article 85.

³⁹ Article 1^{er}, paragraphe 3, dernière phrase, du règlement (UE) n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁴⁰ Conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire C-515/08, dos Santos Palhota e.a., point 53. Voir l'arrêt du 11 décembre 2007 dans l'affaire C-438/05, Viking Line, point 46, l'arrêt du 18 décembre 2007 dans l'affaire C-341/05, Laval, point 94, et l'arrêt du 15 juillet 2010 dans l'affaire C-271/08, Commission/Allemagne, point 44. Voir aussi l'intervention de M^{me} Schlachter devant le panel «Reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms» (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>).

⁴¹ Pour en savoir plus, voir le rapport de la commission d'experts de l'OIT sur cette affaire, disponible à l'adresse suivante:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_123425.pdf, ainsi que K. Ewing et J. Hendy QC, «The dramatic implications of Demir and Baykara», Industrial Law Journal, Vol. 39, n° 1, mars 2010, p. 2 à 51, et tout particulièrement les pages 44 à 47.

3.4.3. Mécanismes de règlement des conflits

L'article 3 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. La présente proposition 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.

La proposition ne présente pas de mécanisme de règlement amiable des conflits du travail en rapport avec l'application de la directive concernant le détachement de travailleurs au niveau national⁴². La mise en place d'un tel mécanisme reviendrait à instaurer une forme de contrôle préjudiciel des actions de l'Union, ce qui non seulement risquerait de créer ou de constituer une entrave supplémentaire à l'exercice effectif du droit de grève, mais serait aussi contraire à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, qui exclut explicitement que l'UE possède des compétences législatives dans ce domaine.

En outre, conformément à l'article 155 du TFUE, 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.

3.4.4. Rôle des juridictions nationales

L'article 3, paragraphe 4, 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 cause⁴³. Conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par ladite Charte doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. De plus, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui⁴⁴. La Cour de justice a également reconnu que les autorités nationales compétentes disposent d'une large marge d'appréciation à cet égard. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il convient de s'appuyer sur un modèle d'évaluation à trois niveaux, à l'aide duquel doivent être contrôlés 1) le caractère approprié de la mesure en cause, 2) sa nécessité et 3) son caractère mesuré. La juste conciliation entre droit fondamental et liberté fondamentale en cas de conflit ne sera assurée que «si la restriction d'une liberté fondamentale par un droit fondamental ne peut pas aller au-delà de ce qui est approprié, nécessaire et mesuré aux fins de la réalisation du droit fondamental. Inversement, la restriction d'un droit fondamental par une liberté fondamentale ne peut pas non plus aller

⁴² Comme le recommande le rapport Monti.

⁴³ Voir les conclusions de l'avocat général Trstenjak dans l'affaire C-271/08, Commission/Allemagne, points 188 à 190. À titre plus général, voir aussi Barnard, C., «Proportionality and collective action» («proportionnalité et action collective»), ELR 2011.

⁴⁴ Conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire C-515/08, dos Santos Palhota e.a., point 53. Voir l'arrêt du 12 octobre 2004 dans l'affaire C-60/03, Wolff & Müller, point 44.

au-delà de ce qui est approprié, nécessaire et mesuré aux fins de la réalisation de la liberté fondamentale»⁴⁵.

Cela ne préjuge pas de la possibilité que la Cour elle-même fournisse, si besoin est, des indications et des précisions à une juridiction nationale en ce qui concerne les éléments à prendre en considération⁴⁶.

3.4.5. Mécanisme d'alerte

L'article 4 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.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'UE.

⁴⁵ Conclusions de l'avocat général Trstenjak dans l'affaire C-271/08, point 190.

⁴⁶ Voir l'arrêt du 11 décembre 2007 dans l'affaire C-438/05, Viking Line, points 80 et suivants.

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

**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**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 352,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'approbation du Parlement européen⁴⁷,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) Le droit de mener des actions collectives, qui est le corollaire du droit à la négociation collective, est reconnu tant par divers instruments internationaux que les États membres ont signé ou auxquels ils ont coopéré, tels que la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, ou encore les conventions n° 87 et n° 98 de l'Organisation internationale du travail, portant respectivement sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et sur le droit d'organisation et de négociation collective, que 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, adoptée lors de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Strasbourg le 9 décembre 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.
- (2) Le droit de mener des négociations collectives et de négocier et de conclure des conventions collectives est un élément inhérent au droit d'association énoncé à

⁴⁷ JO C du , p. .

l'article 11 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «convention»)⁴⁸.

- (3) Le droit de mener des actions collectives a également été reconnu par la Cour de justice en tant que droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit de l'Union dont la Cour assure le respect⁴⁹. 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.
- (4) Comme réaffirmé à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le droit de mener des actions collectives doit être protégé conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.
- (5) Conformément à l'article 152 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il y a lieu de reconnaître et de promouvoir le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'Union et de faciliter le dialogue entre eux, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux et en respectant l'autonomie des partenaires sociaux.
- (6) Les États membres restent libres de déterminer les conditions de l'existence et de l'exercice des droits sociaux en cause. Toutefois, lorsqu'ils exercent ce pouvoir, les États membres doivent respecter le droit de l'Union, et notamment les dispositions du traité relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, qui sont des principes fondamentaux de l'Union et sont consacrés par le traité.
- (7) Une restriction de ces libertés ne saurait être admise que si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général. Dans ce contexte, elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.
- (8) La protection des travailleurs, en particulier leur protection sociale et la protection de leurs droits contre le dumping social, ainsi que la volonté d'éviter des perturbations sur le marché de l'emploi ont été reconnues comme constituant des raisons impérieuses d'intérêt général justifiant de restreindre l'exercice d'une des libertés fondamentales prévues par le droit de l'UE.
- (9) Il convient que les syndicats conservent la capacité de mener des actions collectives pour garantir et protéger les intérêts, les conditions d'emploi et les droits des travailleurs, à condition de le faire dans le respect des législations et pratiques de l'Union et des États membres.
- (10) Tant les libertés économiques que les droits fondamentaux, ainsi que leur exercice effectif, peuvent donc faire l'objet de restrictions et de limitations.
- (11) Il peut donc être nécessaire de concilier l'exercice du droit de mener des actions collectives, y compris le droit ou la liberté de faire grève, et les exigences relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, conformément au principe

⁴⁸ Arrêt de la CEDH du 12 novembre 2008, Demir.

⁴⁹ Arrêt du 11 décembre 2007 dans l'affaire C-438/05, Viking Line, point 44, et arrêt du 18 décembre 2007 dans l'affaire C-341/05, Laval, point 91.

de proportionnalité, ce qui exige ou implique souvent des évaluations complexes de la part des autorités nationales.

- (12) Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.
- (13) La juste conciliation entre droit fondamental et liberté fondamentale en cas de conflit ne sera assurée que si la restriction d'une liberté fondamentale par un droit fondamental ne peut pas aller au-delà de ce qui est approprié, nécessaire et mesuré aux fins de la réalisation du droit fondamental. Inversement, la restriction d'un droit fondamental par une liberté fondamentale ne peut pas aller au-delà de ce qui est approprié, nécessaire et mesuré aux fins de la réalisation de la liberté fondamentale. Afin de garantir la sécurité juridique nécessaire, de prévenir toute ambiguïté et d'éviter que des solutions soient recherchées unilatéralement au niveau national, il est nécessaire de clarifier un certain nombre d'aspects, en particulier ceux relatifs à l'exercice du droit de mener des actions collectives, y compris le droit ou la liberté de faire grève, ainsi que la mesure dans laquelle les syndicats peuvent défendre et protéger les droits des travailleurs dans les situations transfrontières.
- (14) Le rôle clé des partenaires sociaux en tant qu'acteurs principaux du règlement des conflits entre employeurs et employés s'est fortement ancré au fil du temps et doit être reconnu. En outre, le rôle des mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits, comme la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, tel que défini dans plusieurs États membres, doit être reconnu et préservé.
- (15) Un mécanisme de notification et d'alerte devrait permettre un échange d'informations adéquat et rapide entre les États membres et la Commission dans les situations qui perturbent gravement le bon fonctionnement du marché intérieur ou causent des dommages sérieux aux particuliers ou aux organisations lésés.
- (16) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment la liberté de réunion et d'association (article 12), la liberté professionnelle et le droit de travailler (article 15), la liberté d'entreprise (article 16), le droit de négociation et d'actions collectives (article 28), les conditions de travail justes et équitables (article 31), le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47), et doit être appliqué conformément à ces droits et à ces principes,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet

1. Le présent règlement établit les principes généraux et 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.

2. Le présent règlement ne porte en rien atteinte à l'exercice des droits fondamentaux, tels qu'ils sont reconnus dans les États membres, y compris le droit ou la liberté de faire grève ou d'entreprendre d'autres actions relevant des systèmes de relations du travail propres à chaque État membre, conformément aux législations et aux pratiques nationales. Il n'affecte pas non plus le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives et de mener des actions collectives conformément aux législations et pratiques nationales.

Article 2

Principes généraux

L'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services énoncées par le traité respecte 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.

Article 3

Mécanismes de règlement des conflits

1. Les États membres établissant, conformément à leurs législations, traditions ou pratiques nationales, des mécanismes de règlement extrajudiciaire pour résoudre les conflits du travail prévoient l'égalité d'accès à ces mécanismes dans les situations où ces conflits résultent de l'exercice du droit de mener des actions collectives, y compris le droit ou la liberté de faire grève, les situations transnationales ou les situations présentant un caractère transfrontière qui s'inscrivent dans le contexte de l'exercice de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services, y compris dans le cadre de l'application de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services⁵⁰.
2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1, les partenaires sociaux au niveau européen peuvent, dans la limite des droits, compétences et rôles que leur confère le traité, conclure des accords au niveau de l'Union ou établir des lignes directrices régissant les modalités et les procédures à appliquer dans le cadre de la médiation, de la conciliation ou des autres mécanismes amiables ou extrajudiciaires de règlement des conflits découlant de l'exercice effectif du droit à l'action collective, y compris le droit ou la liberté de faire grève, dans les situations transnationales ou les situations présentant un caractère transfrontière.
3. Les modalités et les procédures de règlement extrajudiciaire ne peuvent empêcher les parties intéressées de régler leurs différends ou conflits par voie judiciaire si les

⁵⁰ JO L 18 du 21.1.1997, p. 1.

mécanismes visés au paragraphe 1 n'aboutissent pas à une solution dans un délai raisonnable.

4. Le recours à des mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits ne porte pas atteinte au rôle des juridictions nationales en matière de conflits du travail dans les situations visées au paragraphe 1, notamment lorsqu'il s'agit d'apprécier les faits et d'interpréter la législation nationale, et, pour ce qui est du champ d'application du présent règlement, de déterminer si et dans quelle mesure une telle action collective, en vertu des règles nationales et du droit conventionnel applicable à cette action, ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le ou les objectifs poursuivis, sans préjudice du rôle et des compétences de la Cour de justice.

Article 4

Mécanisme d'alerte

1. Chaque fois qu'il se trouve confronté à des actes ou à des circonstances graves qui portent atteinte à l'exercice effectif de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services et qui sont de nature à perturber fortement le bon fonctionnement du marché intérieur, à nuire gravement à son système de relations du travail ou à entraîner des troubles sociaux considérables sur son territoire ou sur le territoire d'autres États membres, l'État membre concerné en informe immédiatement, par voie de notification, l'État membre d'établissement ou d'origine du prestataire de services et/ou les autres États membres concernés, ainsi que la Commission.
2. Le ou les États membres concernés répondent dans les meilleurs délais aux demandes d'informations émanant de la Commission et des autres États membres à propos de la nature de l'entrave ou du risque d'entrave. Toute information que se transmettent les États membres est également communiquée à la Commission.

Article 5

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 21 mars 2012.

Par le Conseil
Le président