COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.12.2018
COM(2018) 789 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de la directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs

1. INTRODUCTION

1.1. La directive

La libre circulation des travailleurs est une liberté fondamentale des citoyens de l'Union européenne et constitue l'un des piliers du marché intérieur. Elle est consacrée par l'article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle trouve sa concrétisation dans le droit dérivé, en particulier dans le règlement (UE) nº 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union. Ce droit est également conforté par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Malgré un ensemble de règles relativement stable et complet, comme le confirment plusieurs rapports[1], les citoyens de l'Union peuvent continuer à rencontrer des problèmes d'ordre pratique dans l'exercice de leurs droits en tant que travailleurs de l'Union. Pour tenter de combler le fossé entre le droit et son application dans la pratique, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 16 avril 2014, la directive 2014/54/UE relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs[2] (ci-après la «directive»).

La directive ne confère pas de nouveaux droits substantiels aux travailleurs et/ou aux membres de leur famille en plus de ceux prévus à l'article 45 du TFUE et dans le règlement (UE) nº 492/2011. Elle ne vise qu'à assurer une application plus effective et uniforme des droits existants.

1.2. Le rapport

Conformément à l'article 9 de la directive, le présent rapport porte sur la mise en œuvre de la directive. Dans la mesure où les informations disponibles le permettent, le rapport examine également l'efficacité de la directive en pratique. En outre, il vise à déterminer s'il est nécessaire de modifier la directive afin d'assurer une meilleure application de la législation de l'Union relative à la libre circulation des travailleurs.

Le rapport se fonde essentiellement sur les informations relatives aux mesures de transposition de la directive que les États membres ont communiquées à la Commission au titre de l'article 8 de la directive. Les mesures nationales de transposition de la directive communiquées par les États membres se trouvent sur le site web Eur-Lex[3]. La Commission a également consulté les membres du comité consultatif sur la libre circulation des travailleurs[4] en leur envoyant un questionnaire[5] détaillé (ci-après le «questionnaire») et, par la suite, le projet de rapport. Le cas échéant, la Commission a également demandé des éclaircissements sur les mesures de transposition aux membres du comité technique sur la libre circulation des travailleurs[6]. Il convient de noter que les informations reçues variaient considérablement sur

[1] Voir en particulier les pages 3 et 4 de l'exposé des motifs de la proposition de directive (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52013PC0236).
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32014L0054
[3] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=CELEX:32014L0054&qid=1525688983864
[4] Comité institué en vertu de l'article 21 du règlement (CE) nº 492/2011.
[5] Le questionnaire portait sur la mise en œuvre pratique de la directive et sur son efficacité. Les gouvernements de quatorze États membres et quatre organisations syndicales nationales ont répondu au questionnaire (juin 2018).
[6] Comité institué en vertu de l'article 29 du règlement (CE) nº 492/2011.

le plan du contenu et de la précision. La Commission a également utilisé les informations recueillies par son réseau d'experts juridiques sur la libre circulation des travailleurs et la coordination de la sécurité sociale[7].

2. PROCESSUS DE TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE

Conformément à l'article 8 de la directive, les États membres étaient tenus de transposer la directive au plus tard le 21 mai 2016.

De manière à aider les États membres à transposer la directive, la Commission a présenté en novembre 2015 un document officieux expliquant plus en détail les principales dispositions de la directive. La mise en œuvre de la directive a fait l'objet de discussions lors de plusieurs réunions des comités susmentionnés organisées entre 2015 et 2018.

Toutefois, à la date limite de transposition, seuls sept États membres[8] avaient communiqué des mesures de transposition complète de la directive.

En septembre 2016, la Commission a engagé des procédures d'infraction contre 12 États membres[9] qui n'avaient toujours pas notifié la transposition complète de la directive. En novembre 2017, les deux derniers pays[10] ont notifié la transposition complète de la directive. En conséquence, les procédures d'infraction ont été closes.

La Commission met la dernière main à son analyse de la conformité des mesures nationales afin de s'assurer que la directive est correctement mise en œuvre. Dans le cadre du contrôle de conformité en cours, elle est en contact avec les États membres au sujet des problèmes cernés dans le présent rapport.

3. MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

La directive a été transposée de diverses manières. La plupart des États membres ont modifié leur législation nationale. Toutefois, le nombre de ces modifications variait considérablement, d'un acte spécifique (Chypre, Grèce, Malte et Portugal) à des modifications de dizaines d'actes juridiques (Lituanie et Roumanie). Le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont estimé que leur législation nationale était déjà conforme à la directive et qu'aucune autre mesure législative n'était nécessaire. En Belgique et en Autriche, la directive a été transposée par des actes adoptés aux niveaux fédéral et régional. Aucun État membre n'a fait mention de la mise en œuvre d'une quelconque disposition de la directive au moyen de conventions collectives.

D'une manière générale, les États membres ont envisagé l'adoption de mesures non législatives pour mettre en œuvre les dispositions relatives, en particulier, au fonctionnement des organismes (voir point 3.3) et/ou à l'amélioration de l'accès aux informations (de qualité) (voir point 3.5).

[7] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=1098

[8] L'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, la Finlande et la Suède.

[9] La République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Grèce, la France, Chypre, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, l'Autriche, le Portugal et la Roumanie.

[10] La République tchèque et le Luxembourg.

3.1. Champ d'application personnel et matériel (articles 1er et 2)

Avant même l'adoption de la directive, les États membres devaient veiller à ce que leur législation sur la libre circulation s'applique à toutes les catégories de personnes et englobe toutes les questions couvertes par l'article 45 du TFUE sur une base non discriminatoire. Étant donné que les articles 1er et 2 de la directive conservent le champ d'application de l'article 45 du TFUE et du règlement (CE) nº 492/2011, qui sont tous deux directement applicables, ils n'ont pas généré de nouvelles obligations de transposition pour les États membres. Cependant, les deux articles encourageaient certains États membres[11] à vérifier que leurs règles nationales existantes étaient effectivement conformes au champ d'application personnel et matériel des dispositions susmentionnées.

3.2. Défense des droits (article 3)

Tous les États membres veillent à ce que les travailleurs de l'Union et les membres de leur famille aient accès aux procédures judiciaires leur permettant de défendre leurs droits conférés par l'article 45 du TFUE et le règlement (CE) nº 492/2011 lorsqu'ils estiment que ceux-ci ont été violés. Généralement, cet accès est assuré par des règles de procédure sur la non-discrimination qui existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la directive. Certains pays[12] ont adopté des législations spécifiques sur l'accès des travailleurs étrangers à la justice. Conformément aux dispositions de la directive, il n'existe aucune limitation à la défense des droits violés, même après que les relations dans lesquelles la restriction, l'obstacle ou la discrimination sont présumés ont cessé.

Les associations, les organisations (y compris les partenaires sociaux) ou d'autres entités qui, en vertu du droit national, ont un intérêt légitime à faire en sorte que la directive soit respectée, peuvent engager, soit au nom de travailleurs de l'Union, soit en soutien à ceux-ci, des procédures judiciaires et/ou administratives. C'est le cas dans tous les États membres, à l'exception de l'Italie, où les syndicats ne semblent pouvoir engager des procédures qu'en cas de discrimination collective.

En ce qui concerne la protection contre la victimisation, dans la plupart des pays, les mesures visant à protéger les travailleurs de l'Union contre tout traitement ou toute conséquence défavorable sont énoncées dans leurs législations nationales en matière d'emploi ou de lutte contre la discrimination. Seuls Malte et Chypre ont adopté des dispositions spéciales sur la victimisation après avoir transposé la directive. Il ressort des informations communiquées que la protection en Lituanie et au Portugal est limitée aux seules relations de travail, de sorte que leur droit interne ne protège pas, par exemple, les demandeurs d'emploi qui risquent d'être victimes des pouvoirs publics.

Les informations sur la mise en œuvre pratique des dispositions de l'article 3 sont très limitées. Dans les réponses au questionnaire, seuls les syndicats lituaniens ont fait état de

[11] La Bulgarie, Chypre, la Lituanie, Malte, l'Autriche et la Roumanie, par exemple.

[12] La Bulgarie et l'Espagne.

quatre affaires récemment portées devant les juridictions nationales concernant des questions couvertes par la directive. L'Estonie a évoqué deux plaintes qui ont été traitées par des autorités non judiciaires en 2017. Ces plaintes portaient sur certaines pratiques des institutions publiques en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles et d'octroi d'un droit de séjour à un membre de la famille d'un ressortissant de l'Union. L'Allemagne et la Lituanie ont fait mention de cas dans lesquels des organisations ont engagé des procédures judiciaires/administratives en soutien à des travailleurs.

Le manque d'informations s'explique par le fait que la directive n'a été mise en place que récemment, que les organismes compétents en matière de libre circulation (article 4) n'ont pas encore collecté ces informations ou que ces cas ne sont pas regroupés sur la base d'une discrimination fondée sur la nationalité des travailleurs de l'Union.

3.3. Organisme(s) chargé(s) de promouvoir l'égalité de traitement (article 4)

La directive est innovante dans la mesure où elle impose aux États membres de désigner une structure/un organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement des travailleurs de l'Union et des membres de leur famille sans discrimination fondée sur la nationalité, restriction ou obstacle injustifiés à l'exercice de leur droit à la libre circulation.

Désignation d'un organisme et exécution des tâches

Depuis novembre 2017, des organismes compétents en matière de libre circulation ont été désignés dans tous les États membres, bien qu'en France, en Italie et au Royaume-Uni cette désignation n'ait pas été rendue publique conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphe 1. Ces États membres n'ont adopté aucun acte juridique mettant en œuvre la directive. Les sites web des organismes ne mentionnent pas non plus qu'ils sont les organismes désignés aux fins de la directive ou qu'ils accomplissent les tâches mentionnées dans la directive. La liste des organismes est mise en ligne par la Commission européenne[13].

Dans la grande majorité des États membres, les structures existantes se sont vu attribuer le rôle d'organismes compétents en matière de libre circulation, les seules exceptions étant l'Allemagne et la Slovénie, où une nouvelle structure a été établie. En ce qui concerne le type d'organisme, dans 20 États membres, le mandat des institutions chargées de promouvoir l'égalité de traitement a été étendu pour inclure le traitement des problèmes de discrimination fondée sur la nationalité des travailleurs de l'Union et des membres de leur famille. Les autorités du marché du travail (telles que les services publics de l'emploi ou les services EURES, et les inspections du travail) et les ministères du travail constituent le deuxième type d'organismes le plus courant. De manière inhabituelle, en Autriche, les chambres fédérales et régionales du travail font partie de ces organismes, tandis qu'en Suède, c'est l'Office national du commerce, l'autorité du marché intérieur du pays, qui s'est vu attribué ce rôle.

[13] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=fr

En ce qui concerne les tâches des organismes, certains États membres affirment que l'organisme exécute toutes les tâches énumérées dans la directive, même si certaines tâches ne sont pas explicitement mentionnées dans le statut de l'organisme et s'il n'existe aucun exemple concret de cas dans lequel l'organisme les exécute. Au rang des tâches non mentionnées figurent la réalisation d'enquêtes et d'analyses sur les obstacles au droit à la libre circulation et la formulation de recommandations sur toute question en rapport avec ces restrictions et obstacles injustifiés ou discriminations. En Italie, en Lettonie, en Slovaquie et au Royaume-Uni, il apparaît que toutes les tâches ne font pas partie des responsabilités des organismes.

Exemple de bonne pratique aux Pays-Bas: utilisation d'applications de réseaux sociaux

Aux Pays-Bas, le Service d'information au public répond aux questions posées sur Twitter,

De plus, outre la discrimination fondée sur la nationalité, les règles de l'Union en matière de libre circulation des travailleurs interdisent également les restrictions ou obstacles injustifiés à l'exercice du droit à la libre circulation. Il reste à voir si les organismes désignés dans le cadre de la mise en œuvre de la directive couvrent cette question dans la pratique.

Exemple de bonne pratique au Danemark: enquête sur les obstacles

Au Danemark, l'organisme mène actuellement une enquête auprès des autorités compétentes sur les obstacles/discriminations dans leur

Il ressort des réponses au questionnaire que les principales activités exécutées dans la pratique par les organismes coïncident avec les tâches définies dans la directive. La plupart des pays s'attachent à: 1) fournir une assistance, principalement sous la forme d'informations et de conseils juridiques; 2) faire connaître les droits en matière de libre circulation et les activités des organismes en utilisant divers canaux d'information; et/ou 3) renforcer la coopération avec les autres parties prenantes. Certains pays[14] utilisent des applications de réseaux sociaux (ou envisagent de le faire) pour atteindre les personnes qui ont besoin d'informations.

Toutefois, à ce jour, les informations sur la fréquence à laquelle les organismes fournissent une assistance juridique et/ou une autre forme d'assistance sont rares. Dans leurs réponses au questionnaire, seuls quelques pays[15] ont donné des indications sur la fréquence à laquelle ils fournissent cette assistance.

Seuls sept États membres[16] ont réalisé (ou prévu de réaliser) des enquêtes, des analyses ou des rapports sur les problèmes en matière de libre circulation rencontrés par les travailleurs. Il est important que des informations sur les obstacles, les restrictions et les discriminations soient collectées, évaluées et diffusées publiquement. Une telle approche peut non seulement améliorer la connaissance générale des droits et des procédures de défense des travailleurs, mais également dissuader d'autres employeurs et administrations d'avoir recours à de telles pratiques.

[14] L'Allemagne, Malte et les Pays-Bas.

[15] Le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, la Croatie, Malte et la Slovénie.

[16] Le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Autriche, la Slovénie, la Finlande et la Suède.

La capacité de veiller à ce que les tâches énoncées à l'article 4, paragraphe 2, points a), c) et d), de la directive soient exécutées de manière indépendante est un élément fondamental de la protection des travailleurs mobiles de l'Union.

Comme indiqué plus haut, dans plus de la moitié des États membres, les organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement sont désignés en tant qu'organismes compétents en matière de libre circulation. Il subsiste des différences importantes entre ces organismes en ce qui concerne leur mandat, leurs compétences, leurs structures et leurs ressources[17].

L'indépendance de ces organismes est particulièrement importante dans les pays où ils ne sont pas des structures autonomes qui, en soi, assureraient au moins un certain degré d'indépendance. Une attention particulière doit être accordée à l'indépendance de l'assistance juridique fournie aux personnes visées par la directive. Il ressort des réponses au questionnaire que l'indépendance de ces organismes peut être mise en doute en Bulgarie, en Espagne, en Croatie, à Chypre, en Lettonie, en Hongrie, en Pologne, en Slovaquie et au Royaume-Uni.

Les réponses font également apparaître que seuls deux organismes[18] ont, jusqu'à présent, traité des plaintes relatives à la libre circulation.

La directive impose aux États membres de veiller, sur une base non discriminatoire, à ce que les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes aient accès à titre gracieux à une assistance dans le cadre d'actions en justice. En Croatie, les ressortissants étrangers qui y séjournent temporairement peuvent bénéficier d'une assistance juridique gratuite sous réserve du principe de réciprocité. La France n'a pas fourni les éclaircissements souhaités sur la manière dont elle met en œuvre cette disposition. Seuls l'Estonie, la Grèce, l'Autriche et un syndicat lituanien ont indiqué fournir effectivement une assistance indépendante dans le cadre d'actions en justice.

Exemple de bonne pratique en Slovénie: projet financé par le Fonds social européen

En Slovénie, le projet «Mise en place de services visant à faciliter la mobilité transnationale des travailleurs» contribue à renforcer les capacités des

Fonctionnement efficace des organismes

Pour que les organismes puissent s'acquitter correctement de leurs tâches, il est important qu'ils disposent de ressources suffisantes. Ce point est d'autant plus important que la directive a été mise en œuvre en confiant des tâches supplémentaires aux organismes existants (article 4, paragraphe 1, lu en liaison avec le considérant 18). Ce problème a été rencontré avec la plupart des pays. De nombreux pays se heurtent à des contraintes financières et essayent de «faire plus avec moins». La charge de travail supplémentaire des organismes varie considérablement en fonction du nombre de travailleurs mobiles entrants et sortants. En outre, dans certains États membres, les organismes accomplissaient déjà des tâches analogues à celles prévues par la directive avant même leur désignation.

[17] Pour de plus amples informations, voir le rapport commun sur l'application de la directive 2000/43/CE du Conseil et de la directive 2000/78/CE du Conseil [COM(2014) 02 final du 17.1.2014] et le rapport sur l'application de la directive 2004/113/CE [COM(2015) 190 final du 5.5.2015].

[18] L'Allemagne et la Lituanie.

Seuls quelques États membres[19] ont clairement indiqué qu'ils avaient alloué des ressources supplémentaires à l'exécution des nouvelles tâches.

La Commission assurera le suivi des cas où le manque de ressources supplémentaires implique qu'un organisme n'est pas en mesure d'accomplir correctement les tâches prévues par la directive.

Exemple de bonne pratique en Allemagne: coopération régionale

L'Allemagne a mené à bien un projet spécifique visant à améliorer les procédures dans les agences publiques de l'emploi lorsqu'elles traitent avec des citoyens de l'Union et à promouvoir la coopération régionale entre les services de

Dans 11 États membres, plusieurs organismes ont été désignés. Par conséquent, conformément à l'article 4, paragraphe 5, de la directive, il est essentiel que leurs tâches fassent l'objet d'une coordination adéquate.

La plupart des États membres disposent de règles formelles obligeant les autorités nationales à coopérer ou à s'échanger des informations utiles ou désignent l'une de ces autorités comme «organisme de coordination». Certains États membres[20] semblent toutefois ne pas avoir pris de telles mesures.

La directive impose aux États membres de veiller à ce que leurs organismes non seulement coopèrent entre eux, mais utilisent également les services d'information et d'assistance existants au niveau de l'Union. Il s'agit, entre autres, de L'Europe est à vous, de SOLVIT, d'EURES, du réseau Enterprise Europe Network et des guichets uniques. La plupart des réponses au questionnaire confirment que de tels contacts ont bien lieu[21]. Ces contacts semblent toutefois limités et/ou ponctuels, car il ne semble pas encore exister de procédures concrètes ni de pratiques établies sur la manière dont la coopération est mise en œuvre.

De nombreux États membres s'attachent à améliorer le fonctionnement de ces organismes, en essayant de résoudre les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de leurs tâches et de renforcer leurs capacités. Il s'agit, entre autres, de l'élaboration de programmes de travail et de plans stratégiques, de la mise en place de partenariats avec des parties prenantes et organismes nationaux d'autres pays, de l'amélioration de l'accès aux informations et aux services, et de l'organisation de séminaires et de formations pour les fonctionnaires afin de consolider leurs compétences en matière de libre circulation des travailleurs.

3.4. Promotion du dialogue avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales (article 5)

[19] La République tchèque, l'Allemagne, la Grèce, la Slovénie et la Suède.

[20] La Lituanie, l'Autriche, la Pologne, la Slovaquie et le Royaume-Uni, par exemple.

[21] La Lettonie, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande ont souligné l'importance des contacts, en particulier dans le cadre des activités avec EURES, SOLVIT et la plate-forme de lutte contre le travail non déclaré. Equinet, le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (http://www.equineteurope.org/), auquel participent 18 organismes, a également été mentionné comme une plate-forme appropriée pour consolider les contacts, en particulier avec les organismes d'autres États membres.

Les cadres législatifs des États membres prévoient la possibilité d'un dialogue avec les parties prenantes. Dans de nombreux pays, cependant, ce dialogue porte rarement spécifiquement sur la libre circulation des travailleurs (sauf, par exemple, en Bulgarie), n'est pas régulier ou ne fait pas explicitement intervenir les organisations non gouvernementales[22].

3.5. Meilleure information au niveau national des travailleurs de l'Union et des membres de leur famille (article 6)

Des informations sur les droits en matière de libre circulation sont disponibles dans tous les pays. Cependant, compte tenu des normes de qualité relativement élevées établies par la directive (paragraphe 2), il reste difficile, dans la plupart des cas, de veiller à ce que ces informations soient exhaustives, actualisées, claires et disponibles dans plusieurs langues. Dans certains cas, les informations sont disséminées sur de nombreux sites web nationaux, ce qui les rend difficiles d'accès et fragmentées[23]. Dans de nombreux pays, la fourniture d'informations est un processus toujours en cours, avec la création de nouveaux sites web ou la réorganisation de sites existants, l'élaboration de brochures d'information ou la réalisation de campagnes d'information.

Il importe que les États membres continuent à veiller à ce que les personnes concernées aient connaissance de l'existence de ces organismes et du soutien qu'ils apportent. Cette source d'information devrait compléter les plates-formes existantes, telles que le réseau de conseillers EURES[24], SOLVIT[25] et L'Europe vous conseille[26], qui peuvent aider les plus de 11,8 millions de citoyens mobiles de l'Union en âge de travailler qui vivent hors de leur pays de citoyenneté[27, 28]. Ces informations peuvent également encourager les citoyens mobiles à signaler les cas de discrimination et à défendre leurs droits.

3.6. Autres dispositions (article 7, considérants 15 et 28)

L'article 7, paragraphe 2, de la directive dispose expressément que les États membres ont la faculté d'étendre les compétences des organismes pour inclure la non-discrimination fondée sur la nationalité de tous les citoyens de l'Union et des membres de leur famille qui exercent le droit à la libre circulation, conformément à l'article 21 du TFUE. Comme indiqué plus

[22] En Croatie, en Italie, en Hongrie, à Malte, en Pologne, en Slovaquie et au Royaume-Uni, par exemple.

[23] En Croatie et en Lituanie, par exemple.

[24] Disponibles dans tous les États membres, les conseillers EURES ont fourni une assistance aux travailleurs et aux employeurs de l'Union à plus de 45 000 reprises en 2016 (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eures/index_en.htm).

[25] En 2016, SOLVIT a traité 34 affaires liées à la libre circulation des travailleurs. http://ec.europa.eu/solvit/index_fr.htm

[26] En 2016, L'Europe vous conseille a fourni des conseils sur des questions liées au travail, aux droits de la famille et aux prestations sociales à plus de 2 500 reprises. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/youreurope_advice/index_en.htm

[27] https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2017_report_on_intra-eu_labour_mobility.pdf

[28] Le nombre de citoyens de l'Union qui vivent ou travaillent dans un État membre autre que celui de leur nationalité s'élève à environ 17 millions (statistiques Eurostat sur la migration [migr_pop1ctz] 2017).

haut, dans plus de la moitié des États membres, les organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement qui visaient déjà tous les citoyens de l'Union ont été désignés en tant qu'organismes compétents en matière de libre circulation en vertu de la directive. Après avoir mis en œuvre la directive, certains pays[29] ont élargi les compétences de ces organismes afin qu'ils visent tous les ressortissants de l'Union. D'une manière générale, dans la plupart des États membres, les organismes sont habilités à viser tous les citoyens de l'Union[30].

Aux termes du considérant 15 de la directive, les États membres sont invités à se pencher sur la mise en œuvre de principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation, comme le prévoit la recommandation de la Commission du 11 juin 2013[31]. Dans les réponses au questionnaire, seuls trois États membres[32] ont confirmé l'existence de tels mécanismes de recours, bien qu'il ne soit pas toujours clair s'ils couvrent des questions relevant du champ d'application de la directive. Un rapport publié par la Commission le 26 janvier 2018[33] fournit plus de détails sur les progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre de mesures de recours collectif.

Conformément au considérant 28, la Commission s'est également intéressée aux éventuelles difficultés rencontrées par les jeunes diplômés à la recherche d'un emploi dans l'Union et par les conjoints originaires de pays tiers des travailleurs de l'Union.

Dans leurs réponses au questionnaire, les répondants ont mentionné la reconnaissance des qualifications comme étant la principale difficulté rencontrée par les jeunes diplômés. Les autres problèmes soulevés ne sont pas directement liés aux règles en matière de libre circulation. Il s'agit, entre autres, des bas salaires pour ceux qui manquent d'expérience et de la nécessité de posséder des compétences pratiques pour trouver un emploi. En ce qui concerne les conjoints originaires de pays tiers, la longueur des procédures ou la lourdeur des formalités administratives (telles que l'obligation de «légaliser» les actes de mariage et les exigences linguistiques) pour obtenir des visas, des permis de séjour et/ou des numéros de sécurité sociale, ou pour avoir accès aux services publics en général, ont été considérées comme des difficultés courantes, tout comme la méconnaissance de la langue locale. La complexité des règles nationales a également été épinglée comme un problème général.

Certaines de ces difficultés rencontrées par les travailleurs de l'Union résultent d'une mauvaise application du droit de l'Union par les autorités nationales et/ou les entités privées. Il s'agit précisément de l'un des problèmes que la directive vise à résoudre en améliorant les possibilités pour les personnes de défendre leurs droits, en mettant à leur disposition l'assistance des organismes et en améliorant l'accès aux informations.

4. MODIFICATIONS ET AUTRES AMÉLIORATIONS POSSIBLES

[29] La Bulgarie et la Slovénie, par exemple.

[30] Excepté au Danemark, en Allemagne, en Croatie, en Lettonie et en Suède.

[31] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:JOL_2013_201_R_NS0013

[32] Le Danemark, la Lituanie et la Slovénie.

[33] https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FR/COM-2018-40-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF

Le questionnaire demandait aux autorités des États membres ainsi qu'aux partenaires sociaux s'ils estimaient que des modifications de la directive (ou d'autres textes législatifs sur la libre circulation des travailleurs) étaient nécessaires. Tous ceux qui ont répondu à cette question ont affirmé qu'aucune modification législative n'était nécessaire à ce stade et que les efforts devraient plutôt être concentrés sur la mise en œuvre correcte de la réglementation actuelle. À cet égard, la Commission rappelle sa proposition établissant une Autorité européenne du travail[34], présentée le 13 mars 2018 au titre du train de mesures en faveur de l'équité sociale. Cette proposition vise à renforcer l'équité de la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre en Europe. Entre autres objectifs, l'Autorité devrait faciliter le choix des travailleurs et des employeurs d'exercer leur droit à la libre circulation en fournissant des informations et des services plus exhaustifs et facilement accessibles. Elle s'attachera également à créer des conditions meilleures et plus efficaces pour accompagner la mobilité de la main-d'œuvre en Europe grâce à une coopération plus étroite entre les autorités nationales. Par conséquent, la Commission n'estime pas non plus qu'il soit nécessaire de proposer des modifications de la directive à ce stade.

5. CONCLUSIONS

L'analyse des mesures nationales de transposition révèle qu'un certain nombre de dispositions de la directive ont déjà été transposées par des instruments nationaux qui existaient déjà lorsque la directive est entrée en vigueur. Dans de nombreux pays, les modifications législatives se sont limitées à la transposition de l'article 4 relatif à la désignation de l'organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement.

La directive est déjà opérationnelle et la Commission n'a pas détecté de problèmes majeurs de non-conformité parmi les mesures nationales de transposition. Il reste toutefois encore beaucoup à faire dans la pratique pour s'assurer que les objectifs de la directive sont atteints. De même, il reste difficile pour de nombreux États membres de veiller à ce que les dispositifs mis en place au titre de la directive, tels que les organismes, produisent des résultats sur le terrain.

Compte tenu des retards pris par de nombreux pays dans la transposition de la directive et de la période relativement courte de son application dans la pratique, il est impossible à ce stade de tirer des conclusions solides sur ses incidences.

Les réponses au questionnaire indiquent toutefois que la directive a eu une incidence positive pour toutes les parties prenantes. Ce résultat s'explique principalement par le fait qu'elle a apporté plus de sécurité juridique et de clarté aux travailleurs, aux employeurs et aux administrations en établissant des droits en matière de libre circulation, ainsi que des règles garantissant une meilleure application. La directive a également permis aux personnes qui en ont besoin de bénéficier de l'assistance des organismes compétents et a souligné que la mise en œuvre correcte de la législation de l'Union relative à la libre circulation des travailleurs est une tâche importante des administrations nationales.

[34] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail [COM(2018) 131 final, du 13.3.2018].

Il est difficile, voire impossible, d'évaluer dans quelle mesure la mise en œuvre de la directive a contribué à faire connaître aux citoyens de l'Union leurs droits en matière de libre circulation. Une enquête Eurobaromètre[35] révèle qu'un nombre croissant de citoyens ont une meilleure connaissance de leurs droits dans l'Union. Les initiatives[36] récemment menées par l'Union dans ce domaine ainsi que la proposition de la Commission d'établir une Autorité européenne du travail devraient contribuer à mieux faire connaître les droits essentiels en matière de libre circulation.

La Commission continuera de suivre la mise en œuvre de la directive. Dans ce cadre, elle utilisera également les données recueillies dans le rapport annuel sur la mobilité à l'intérieur de l'Union, qui donne un aperçu de la mobilité transfrontière au sein de l'Union et peut révéler les obstacles à celle-ci (voir note de bas de page 27). La Commission continuera à travailler avec les États membres afin de veiller à ce que la directive soit intégralement et correctement transposée et mise en œuvre dans tous ces États.

La Commission soutiendra les efforts déployés par les États membres pour mettre en œuvre correctement la directive. En particulier, elle favorisera la coopération entre les organismes, assurera des synergies entre les services d'information et d'assistance existants au niveau de l'Union, et aidera les États membres à améliorer la qualité des informations qu'ils fournissent sur les sites web nationaux et à faire connaître leurs droits aux travailleurs de l'Union.

[35] http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/50/groupKy/268/savFile/867

[36] Voir également la proposition de règlement établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, des procédures et des services d'assistance et de résolution de problèmes [COM(2017) 256 final du 2.5.2017].