

Document de Travail - À ne pas publier comme tel !

Arbeitsunterlage - nicht in veröffentlicher Form zu veröffentlichen !

COMMUNAUTE ECONOMIQUE
EUROPEENNE

COMMUNAUTE EUROPEENNE
DE L'ENERGIE ATOMIQUE

LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Bruxelles, le 5 septembre 1960

EXPOSE DE M. LAMBERT

Directeur de la Direction " Main-d'oeuvre "
à la Direction générale des
Affaires Sociales de la Commission

Monsieur le Président,
Mesdames,
Messieurs,

Je me dois, avant tout, de vous exprimer mes remerciements, ainsi que ceux de la Commission européenne - que j'ai l'honneur de représenter ici - de votre invitation à commenter brièvement les projets de règlements et de directives concernant la libre circulation des travailleurs soumis par le Conseil à l'examen de votre Comité.

Les deux instruments juridiques proposés par la Commission constituent le premier pas concret que les Etats membres sont invités à accomplir en vue de la réalisation progressive des impératifs du Traité, à savoir la libre circulation des travailleurs, qui fait l'objet de l'art. 48.

La note de commentaires qui fait partie du document en votre possession, ainsi que l'annexe 3, qui contient une série de commentaires au texte des projets, donne déjà, avec suffisamment de clarté, tout au moins je l'espère, une idée de l'orientation suivie par la Commission, de la genèse des différentes règles édictées et, dans les grandes lignes, des difficultés rencontrées en ce qui concerne l'élaboration des projets qui vous sont soumis. La documentation en présence de laquelle vous vous trouvez pourrait donc être considérée comme suffisante et me dispenser d'un long exposé qui risquerait de constituer une répétition de ce qui est déjà exposé dans la documentation considérée.

J'estime toutefois utile de vous demander un peu d'attention en ce qui concerne quelques points, ceci dans le but de mettre mieux en lumière les préoccupations qui ont guidé l'action de la Commission, ainsi que quelques aspects de ces règles, auxquelles la Commission attribue une importance particulière.

Une première préoccupation a été celle d'accomplir, dans l'esprit et selon la lettre du Traité, un pas effectif en avant par rapport à la situation actuelle, sans toutefois ignorer complètement cette situation, caractérisée par l'existence d'accords bilatéraux et multilatéraux et d'un réseau de rapports qui fonctionne sur le plan pratique entre plusieurs des Etats membres de la Communauté, tels que, par exemple, les pays de Benelux, l'Italie et deux des pays membres plus particulièrement intéressés au problème de l'émigration: la France et l'Allemagne.

Une seconde préoccupation a été celle d'assurer aux mesures à proposer la progressivité voulue par le Traité même.

Une dernière préoccupation, basée essentiellement sur les expériences précédentes, qui n'ont pas toujours été positives et absolument efficaces, intervenues dans le cadre d'autres organisations, a été celle d'assurer, à travers le jeu des mesures proposées et à travers les interventions des organismes à créer, l'application effective des dispositions tendant à réaliser la libre circulation.

Les exigences dérivant de ces préoccupations et l'opportunité de parvenir à une concordance aussi prononcée que possible des opinions des instances qui, sur le plan national

et sur le plan communautaire, seront appelées à faire passer dans les actes les mesures de libéralisation proposées, ont nécessairement imposé un rythme moins rapide que celui que la Commission aurait désiré lors de l'élaboration de ces premières mesures.

A ce propos, je voudrais rappeler que, lors de l'élaboration de ces propositions, la Commission a cru opportun de consulter, à plusieurs reprises, les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs, ainsi qu'à titre personnel, les experts gouvernementaux.

Deux articles du Traité déterminent les principes de la libre circulation et les modalités à suivre pour sa réalisation. Il s'agit des art. 48 et 49 et la Commission s'est tenue aux principes et aux règles fixés par ces articles lors de l'élaboration de ses propres propositions.

Le premier de ces articles détermine les objectifs, délimite le champ d'application professionnel et le moment de la réalisation, et définit, en même temps, les droits individuels qui en dérivent. L'article 49 établit, par contre, la procédure à appliquer pour réaliser progressivement la libre circulation, ainsi que les matières qui devront faire l'objet des mesures à adopter.

Les principes de l'art. 48 peuvent être résumés brièvement dans la non-discrimination des travailleurs selon la nationalité, en ce qui concerne leur emploi; dans la liberté de se rendre et de demeurer sur le territoire de l'un des Etats membres pour répondre à des offres effectives de travail et dans la faculté de rester dans ce même pays après y avoir exercé une activité professionnelle.

Ces principes donnent une idée exacte de la libre circulation, tel que l'entend le Traité et telle qu'elle doit être réalisée, au plus tard, à la fin de la période transitoire.

D'autre part, dans l'art. 49, les auteurs du Traité ont déjà indiqué, dans les grandes lignes, les moyens estimés les plus propres à la réalisation progressive de la libre circulation. En fait, cet article engage les Etats et les organismes communautaires à assurer la collaboration nécessaire entre les administrations nationales compétentes, à éliminer graduellement les procédures susceptibles de s'opposer aux mouvements de main-d'oeuvre, à abolir les conditions discriminatoires existant dans chaque Etat pour la main-d'oeuvre étrangère, en ce qui concerne le libre choix du travail, à instituer, enfin, les mécanismes nécessaires pour établir le contact entre les demandes et les offres de travail et l'équilibre entre elles.

Il est hors de doute que la rédaction de l'art. 49 résulte, d'une part, de la situation de fait actuelle et, d'autre part, des orientations suivies, ces dernières années, pour favoriser les mouvements de main-d'oeuvre, et, par ailleurs, crée une série d'obligations spécifiques dont la Commission a dû tenir compte lors de l'élaboration de ses propositions.

Sur la base de l'art. 49, la Commission pouvait choisir entre divers instruments juridiques: les directives et les règlements. Elle a cru opportun d'adopter une solution mixte en recourant à l'une et à l'autre de ces formes de réglementation, selon la matière à réglementer. Ainsi, le règlement a été estimé plus apte à fixer les droits individuels dérivant de l'art. 48 et les procédures destinées à en rendre effectif l'exercice dans

les six pays membres. Il a été également utilisé pour déterminer l'institution des mécanismes communautaires et procédures qui, avant tout en vue de l'établissement du contact entre les demandes et les offres de travail, ont comme base indispensable une action commune des six pays.

Au contraire, on a eu recours à la directive dans les cas où il a fallu réglementer les matières pour lesquelles, bien qu'un objectif commun à réaliser ait été fixé, il serait extrêmement difficile d'appliquer immédiatement une norme communautaire, compte tenu des différences de forme et de la multiplicité des dispositions en vigueur dans les Etats membres. Il s'agit, en particulier, des mesures de libéralisation à adopter en matière de pratique et de procédure administrative.

Comme je l'ai déjà indiqué, les réglementations proposées par la Commission constituent uniquement un premier pas sur la voie que les Etats membres devront suivre au cours de la période transitoire pour satisfaire à l'impératif imposé par l'art. 48.

Il n'est pas apparu possible à la Commission de préciser, dès maintenant, les termes du processus ultérieur de libéralisation; en fait, ceux-ci ne pourront être fixés, en particulier sur le plan technique, qu'à la lumière de l'expérience et compte tenu des évolutions générales de l'application du Traité. Toutefois, comme vous l'aurez constaté, dans le préambule du projet de règlement, la Commission s'est préoccupée de fixer, dans les grandes lignes, ce qui devra constituer l'évolution naturelle de ce processus de libération au cours des étapes successives.

Le projet de règlement est constitué par un préambule et quatre parties: le préambule fixe les principes qui ont guidé l'élaboration du complexe constitué par les règles contenues dans le Règlement et trace, dans ses lignes essentielles, le programme d'action qui en découle; la première partie contient les dispositions relatives à la politique d'admission et aux droits des travailleurs et de leurs familles, ainsi qu'aux critères fondamentaux qui président à la mise en valeur de la situation sur le marché du travail; la seconde partie a pour objet l'établissement du contact et la compensation entre les demandes et les offres de travail; la troisième partie a trait à l'institution des organes chargés d'assurer et de promouvoir la collaboration entre les Etats membres, ainsi qu'entre ceux-ci et la Commission; la quatrième partie est consacré aux dispositions finales.

Parmi les principes généraux affirmés dans le préambule, trois idées fondamentales méritent d'être soulignées: avant tout, l'interprétation donnée au concept de "progressivité", auquel les art. 48 et 49 se réfèrent à plusieurs reprises, et sur la base duquel une validité limitée a été conférée au Règlement pour une première étape, indépendante d'ailleurs, de celle prévue par l'art. 8 du Traité. En effet, il fallait tenir compte, d'une part, du retard dans l'adoption du Règlement par rapport aux prévisions fondées sur les dispositions de l'art. 49 et, d'autre part, des décisions de principe récentes adoptées par le Conseil en faveur d'une accélération du rythme du Traité. C'est pourquoi il a été proposé que la première étape devrait se terminer au plus tard le 31 décembre 1962, cette période d'environ deux ans étant apparue indispensable pour la mise en route et le rodage de la nouvelle réglementation et, en particulier, pour expérimenter le fonctionnement des organes administratifs institués par le Règlement proprement dit.

Le préambule ne précise pas quels seront la durée, le rythme et le nombre des étapes successives, mais fixe les critères pour la mise en oeuvre progressive, qui est conditionnée, d'une part, par l'évolution future de la situation économique des pays de la Communauté et, d'autre part, par le rythme de mise en oeuvre du Traité. En particulier, il est affirmé que le principe de la priorité du marché national, accepté pour la première étape en vue d'éviter une trop brusque répercussion sur les politiques d'immigration actuellement en cours, pourra être invoqué, lors de l'étape suivante, uniquement à titre exceptionnel, en cas de préjudice grave causé au niveau de vie ou d'occupation dans les différentes régions ou les différentes industries. De toute manière, il est établi que la dernière étape devra être consacrée à l'élimination complète des dernières difficultés pouvant encore s'opposer au régime de la liberté intégrale de déplacement de la main-d'oeuvre.

La seconde idée fondamentale du préambule concerne la priorité du marché du travail de la Communauté. La Commission a, en fait, estimé que ce principe, selon lequel une priorité est reconnue à la main-d'oeuvre des pays membres en ce qui concerne son utilisation, par rapport à celle des pays tiers, s'insère parfaitement dans l'esprit de solidarité européenne qui inspire l'intégralité de la structure du Traité de Rome, ainsi que dans la logique qui préside à l'instauration du Marché Commun. Bien entendu, l'élasticité nécessaire a été donnée à ce principe, en ce sens que le recours à la main-d'oeuvre des pays tiers sera toujours et facilement possible lorsque les travailleurs de la Communauté ne seront pas en mesure de satisfaire, quantitativement et qualitativement, aux exigences de l'activité productrice, ce principe devant être appliqué parallèlement à celui précédemment mentionné de la priorité du marché national.

Le dernier principe affirmé dans le préambule se réfère à la stricte interdépendance existant entre la libre circulation et la politique générale de l'emploi, d'une part, et entre la libre circulation et la formation professionnelle, d'autre part. Ceci met clairement en lumière le sens que la Commission a voulu donner à la notion de libre circulation, celle-ci ne s'entendant pas comme une fin en soit, mais comme un instrument d'une politique générale de l'emploi.

En ce qui concerne la formation professionnelle, on a estimé ne pas pouvoir régler ce problème dans le cadre d'un règlement concernant la libre circulation. Evidemment, tout en soulignant les liens existant entre la politique générale dans le domaine de la formation professionnelle et celle en matière de libre circulation des travailleurs, le projet de règlement ne vise pas à résoudre les problèmes généraux de la formation professionnelle: il prévoit, bien plutôt, un certain nombre de dispositions relatives à la formation accélérée, dans la mesure où celle-ci est susceptible de fournir aux travailleurs qui se déplacent les connaissances professionnelles complémentaires indispensables pour les mettre en mesure de s'adapter rapidement aux techniques particulières des pays dans lesquels ils s'établissent. Dans ce sens, la formation professionnelle accélérée est considérée comme l'un des moyens essentiels devant permettre une compensation suffisante entre l'offre et la demande dans le domaine du travail, dans le cadre de la Communauté.

La première partie du Règlement est consacré, comme je l'ai déjà dit, à la détermination, au cours de la première étape, des droits attribués par le Traité aux travailleurs et aux membres de leurs familles, ainsi qu'à la détermination des limites aux pouvoirs discrétionnels des Etats en matière de politique d'im-

migration. C'est sous cet angle que l'examen du marché national, ce qui revient à dire la recherche de candidats convenables dans le cadre de ce marché, s'inscrit dans le cadre d'une limite de temps qui ne peut excéder les trois semaines. Cette limite constitue déjà un premier pas concret en avant par rapport à la situation actuelle, régie - comme on le sait - par la décision de l'O.E.C.E. en date de 1953, laquelle prévoit un délai minimum d'un mois.

Une exception, particulièrement importante, à ce principe est celle prévue par l'art. 2 du Règlement, relative aux offres de travail nominatives. La satisfaction immédiate de ces offres est, en fait, considérée comme légitime lorsqu'elle est justifiée par des motifs de caractère professionnel, par des liens de parenté existant entre l'employeur et l'employé réclamé, ou encore entre celui-ci et un travailleur déjà occupé dans la même entreprise depuis un certain temps. Dans ces cas exceptionnels, dont les conditions et les limites d'application devront être établies par la Commission, en accord avec les Comités consultatifs institués par le Règlement, le principe de la priorité du marché national ne pourra pas être invoqué. Il s'agit, par conséquent, de la première mesure intégrale de libéralisation immédiate, parfaitement conforme aux objectifs du Traité, puisque le travailleur réclamé de semblable manière répond, comme l'exige l'art. 48 "à une offre de travail effective".

En outre, il a été prévu de supprimer définitivement les contingentements de main-d'oeuvre étrangère, encore en vigueur dans un certain nombre d'Etats membres, sur le plan régional, national et de l'entreprise, dans la mesure où il s'agit de citoyens des Etats membres.

Le droit est reconnu au travailleur de quitter son propre pays pour occuper un emploi dans un autre pays membre sans que les autorités du pays d'origine puissent soulever d'objection, à moins que des difficultés graves, occasionnant un préjudice aux intérêts du travailleur lui-même, ne s'y opposent. En semblable cas, il appartient de toute manière à la Commission, en accord avec les Etats et avec les organes prévus par le Règlement, de proposer les moyens propres à obvier à de telles difficultés.

Le droit au choix de l'emploi pour les travailleurs occupés dans un Etat membre est étendu progressivement tant pour les travailleurs immigrés que pour les travailleurs nationaux. En fait, il est prévu que, passé un an d'activité, le travailleur aura droit au renouvellement de son permis de travail dans la même profession; après trois ans, le droit de changer d'activité et d'adopter une autre profession, pour laquelle il se sera qualifié, lui sera accordé; après quatre ans, il sera définitivement et complètement libéré de toute discrimination par rapport aux travailleurs nationaux. L'assimilation des travailleurs étrangers aux travailleurs nationaux après quatre ans d'activité normale constitue une exception de plus au principe de la priorité du marché national.

Le chapitre II de la première partie concerne les membres de la famille des travailleurs. Bien que, pour eux, le Traité ne prévoit aucune disposition particulière, la Commission ne pouvait pas renoncer à les prendre en considération, du fait qu'il est évident que l'efficacité d'une politique de libre circulation des travailleurs serait sensiblement réduite par des mesures restrictives et discriminatoires portant sur les membres de la famille des travailleurs considérés. La seconde partie du

Règlement est consacrée à la réglementation de la mise en contact et de la compensation des demandes et des offres de travail.

Le système proposé se base sur trois idées fondamentales: la collaboration étroite entre les services de la main-d'oeuvre des Etats membres, la décentralisation progressive des opérations de compensation et la coopération entre les services nationaux et ceux qui devront être institués dans le cadre de la Commission.

En ce qui concerne la décentralisation des opérations de compensation, je tiens à souligner que, malgré nous, il a été nécessaire, pour le moment, de surseoir à sa mise en oeuvre intégrale et immédiate. La Commission a, en fait, estimé devoir modifier dans ce sens ses propositions d'origine, après s'être convaincue qu'elles auraient risqué de perturber de façon trop brusque la structure administrative des Etats membres et que, d'autre part, ces propositions de décentralisation n'auraient pu avoir de valeur effective sans que, préalablement, le principe de la priorité du marché national du travail ait cessé d'être appliqué. De toute manière, le projet en cours d'examen, en attribuant un certain nombre de fonctions aux services régionaux de la main-d'oeuvre, même si ce n'est que sous l'autorité des services centraux respectifs - constitue un point de départ vers un système définitif.

Le projet de Règlement attribue également à la Commission des fonctions particulières et, avant tout, celle de procéder à des enquêtes et à des études sur les besoins et les excédents de main-d'oeuvre, ainsi que d'examiner les possibilités d'une meilleure compensation grâce à la formation professionnelle accélérée.

En ce qui concerne l'ensemble des fonctions à caractère technique confiées à la Commission, l'institution d'un Office européen de coordination pour la compensation des demandes et des offres de travail, a été prévue. En fait, l'institution d'un semblable office résulte d'une solution de compromis adoptée par la Commission, qui se trouvait en présence de deux thèses opposées: d'une part, on estimait, en fait, que la Commission aurait dû se limiter à faciliter l'action des administrations nationales sans, par ailleurs, intervenir dans cette action, celle-ci devant être développée, avant tout, sur le plan bilatéral; par ailleurs, on soutenait, au contraire, qu'il serait nécessaire que la Commission donne vie à une "véritable bourse européenne du travail, lui appartenant en propre", à laquelle toutes les demandes et toutes les offres de travail se manifestant dans le cadre de la Communauté auraient dû parvenir en vue d'une compensation conséquente. Il ne s'est pas avéré opportun d'adopter cette seconde thèse, du fait qu'une telle adoption aurait présupposé soit que l'on confère à la Commission un pouvoir hiérarchique la plaçant au dessus des Offices nationaux de la main-d'oeuvre - ce qui ne trouve pas de justification dans le Traité -, soit la création d'un réseau parallèle d'offices communautaires de la main-d'oeuvre - cette réalisation étant impossible et, sous bien des aspects, indésirable. Par ailleurs, le Traité lui-même a provoqué l'effondrement de la première thèse, en établissant, par l'art. 49 d), le principe de l'institution de mécanismes propres à établir le contact entre les demandes et les offres de travail. Le système envisagé dans le Règlement permet donc à la Commission de remplir sa fonction sur le plan technique sans que soit exclue, par ailleurs, la possibilité d'une intensification de son action, si les exigences qui pourraient se manifester le rendaient nécessaire .

Le chapitre II de cette seconde partie traite des mesures complémentaires et, en particulier, de la formation professionnelle, considérée comme instrument pour l'amélioration des possibilités de compensation, ainsi que d'harmonisation des critères adoptés pour le recrutement des travailleurs des six Etats membres.

Dans la troisième partie du Règlement figurent les règles instituant les deux Comités chargés d'assister la Commission dans la recherche de solutions aux problèmes soulevés par la libre circulation en général et par l'application du Règlement et des directives en particulier. Ces règles revêtent une importance considérable, étant donné le rôle que, dans les intentions de la Commission, ces deux organes devront jouer dans l'application dynamique du système proposé.

Le premier de ces Comités constitué, d'une façon paritaire, par des représentants des gouvernements, des représentants des employeurs et des représentants des travailleurs, et présidé par un membre de la Commission, est un Comité consultatif ayant pour fonctions de formuler des propositions en vue de l'amélioration et du développement des possibilités dans le domaine de la libre circulation et d'examiner les problèmes qui se posent dans ces domaines.

L'étude des problèmes techniques connexes à l'application du Règlement a été, par contre, confiée à un Comité technique adjoint composé uniquement de représentants des gouvernements membres du Comité consultatif. Sa fonction consistera essentiellement à rendre aussi efficace que possible la collaboration entre les administrations nationales, ainsi qu'à élaborer les procédures

et à préparer les instruments techniques indispensables au fonctionnement du système prévu par le Règlement. La présidence de ce Comité est réservée également à la Commission.

La quatrième partie du Règlement contient, outre un certain nombre de clauses d'usage, également quelques dispositions importantes relatives à la priorité du marché du travail de la Communauté, à l'élimination des restrictions ou des procédures discriminatoires introduites éventuellement par les Etats membres après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, à la définition du champ d'application du Règlement proprement dit, ainsi qu'à sa validité en ce qui concerne les travailleurs appartenant au secteur du charbon et de la sidérurgie et au secteur nucléaire, non couverts par les instruments émanant ou devant émaner des Traités de la C.E.C.A. et de l'Euratom.

Le projet de directives, comme le projet de règlement, contient, lui aussi, un préambule dans lequel sont définis les principes qui président aux dispositions formulées dans les directives proprement dites. Dans ce préambule sont posés: le principe de la progressivité dans l'élimination des procédures et pratiques administratives et celui d'adopter, en cette matière, des mesures de libéralisation concomitantes avec celles établies dans le projet de règlement. En outre, il est précisé que les limitations justifiées par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, prévues à l'art. 48 du Traité, sont celles applicables à l'ensemble des étrangers qui ont l'intention de s'établir dans un pays, qu'il s'agisse ou non de travailleurs. Par ailleurs, ces limitations doivent porter uniquement sur des cas individuels, leur utilisation dans des buts économiques restant exclue en toute circonstance.

Le projet de directives proprement dit fixe un certain nombre de règles concernant les passeports, les visas, les permis de séjour et les permis de travail. Il prévoit que chaque Etat sera tenu de délivrer et de renouveler, en faveur de ses propres citoyens désireux de se fixer dans un autre Etat en vue de l'exercice d'une activité salariée - ainsi qu'aux membres de leurs familles - les documents d'identité nécessaires pour la sortie et le retour éventuel. D'autre part, chaque Etat est tenu d'admettre librement sur son propre territoire les citoyens d'un autre Etat membre qui se rendent sur ledit territoire en vue de l'exercice d'une activité salariée, pour autant qu'ils soient porteurs de documents d'identité réguliers. Les visas d'entrée seront tous abolis.

En ce qui concerne les permis de travail, le projet de directives prévoit que ceux-ci devront être délivrés directement aux travailleurs, qu'ils seront valables pour l'ensemble du territoire du pays, à moins que des motifs graves ne justifient l'exclusion de certaines régions, qu'ils ne pourront - à partir de la deuxième année d'occupation régulière - être limités à un seul employeur et qu'ils devront, enfin, être valables pour au moins un an.

De même, les permis de séjour délivrés aux travailleurs, devront être valables pour l'ensemble du territoire national et - dans le cas de travailleurs occupés depuis quatre ans dans le même pays - avoir une durée d'au moins cinq ans et être renouvelables automatiquement. Ces documents devront être délivrés à titre gratuit ou contre paiement d'une taxe dont le montant ne pourra excéder celui des seuls frais administratifs.

Ceci constitue donc, en bref, la structure et le contenu des deux projets sur lesquels le Conseil de Ministres a sollicité, aux termes de l'article 49 du Traité, l'Avis de votre Comité. La Commission ne prétend pas, avec ces projets, avoir résolu tous les problèmes se rapportant à la libre circulation des travailleurs, ni avoir proposé, dans tous les cas, des solutions parfaites et définitives. Elle s'est efforcée cependant de donner, avec les règles proposées, une interprétation aussi fidèle que possible de la lettre et de l'esprit du Traité et de satisfaire, dans la plus large mesure possible, aux exigences, souvent contradictoires, des intérêts en cause, afin de donner vie à une réglementation qui, malgré les imperfections inévitables qu'elle contiendra, s'avère avant tout efficace. La Commission souhaite qu'il lui soit donné acte, ici également, de cet effort et de ces intentions et qu'avant tout, son travail se trouve appuyé non seulement par votre approbation, mais également par la contribution positive que constitueront vos suggestions et vos opinions.
