

FR

Bruxelles, le 29 septembre 2004

AVIS

du Comité des régions

du 29 septembre 2004

sur le thème

"Les travailleurs frontaliers -

État des lieux dix ans après l'instauration du marché intérieur: problèmes et perspectives"

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

VU la décision de son Bureau du 10 février 2004, conformément à l'article 265 paragraphe 5 du Traité instituant la Communauté européenne, de charger la commission de la politique économique et sociale de l'élaboration de l'avis sur *"Les travailleurs frontaliers – État des lieux dix ans après l'instauration du marché intérieur: problèmes et perspectives"*;

VU la version consolidée du traité instituant la Communauté européenne, du 25 mars 1957, et en particulier son Titre III: La libre circulation des personnes, des services et des capitaux, Chapitre 1: Les travailleurs, articles 39 et 42, Chapitre 2: Le droit d'établissement, article 43;

VU les dispositions en matière de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale, qui font partie intégrante de la libre circulation des personnes, et qui doivent contribuer à l'amélioration du niveau de vie et des conditions de travail;

VU le règlement (CE) n°118/97 du Conseil du 2 décembre 1996, portant modification et mise à jour du règlement (CEE) n°1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et du règlement (CEE) n°574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n°1408/71 tel qu'il doit être modifié;

VU le règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté;

VU la jurisprudence de la Cour européenne de justice dans le domaine des travailleurs frontaliers au sujet de l'utilisation transfrontalière de marchandises ou de services dans le domaine médical, ainsi que la décision en matière de droit du travail et de réinsertion professionnelle;

VU la réunion du Conseil de l'Union européenne (Emploi, politique sociale, santé, protection des consommateurs) du 1^{er} décembre 2003, point 3 de l'ordre du jour, Proposition de réglementation du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (modifiant le règlement (CEE) n°1408/71);

VU la position commune du Conseil du 28 janvier 2004 en vue d'adopter un règlement du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale;

VU la décision du Conseil européen du 13 décembre 2002 à Copenhague concernant l'adhésion à l'Union européenne, au 1^{er} mai 2004, de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie et celle du Conseil européen informel des 16 et 17 avril 2003 à Athènes concernant la signature du traité d'adhésion et la Conférence européenne;

VU les accords entre l'UE et les pays d'Europe centrale et orientale, signés en décembre 1991 avec la Hongrie et la Pologne, en février 1995 avec la Roumanie et la Bulgarie, la République tchèque et la Slovaquie, en février 1998 avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, en février 1999 avec la Slovénie, ainsi que les accord d'associations mis en place depuis 1964 avec la Turquie, 1971 avec Malte et 1973 avec Chypre;

VU les perspectives d'adhésion concrétisées dans les "critères de Copenhague" du Conseil européen de Copenhague de juin 1993;

VU le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992 ("traité de Maastricht") qui prévoit que tout État européen peut être candidat à l'adhésion à l'UE;

VU son projet d'avis (CdR 95/2004 rév.1) adopté le 30 avril 2004 par la commission de la politique économique et sociale (rapporteur: M. Karl-Heinz Lambertz, ministre-président de la Communauté germanophone (BE/PSE));

Considérant ce qui suit:

1. Conformément au **règlement (CEE) n°1408/71**, l'expression de **travailleur frontalier** désigne tout travailleur salarié ou indépendant résidant dans un État membre et travaillant dans un autre, et qui revient régulièrement (tous les jours ou au moins une fois par semaine) à son lieu de résidence.
2. La libre circulation du travailleur salarié et l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions de travail (salaire, protection vis-à-vis des licenciements, réintégration professionnelle, avantages fiscaux et sociaux, ...) sont définies principalement par le **règlement (CEE) n°1612/68**.
3. Le principe de l'égalité de traitement vaut dans l'Union européenne pour tous les travailleurs frontaliers (et les travailleurs migrants) qui travaillent et résident dans l'Union.
4. Le domaine de la protection sociale relève essentiellement du **règlement (CEE) n°1408/71** et du **règlement n°574/72** qui en fixe les **modalités d'application**. Ils ont pour objectif de coordonner les systèmes de sécurité sociale des États membres.
5. Ils prévoient que le travailleur frontalier est en principe soumis aux dispositions et règlements du pays dans lequel il travaille.
6. L'adhésion de 10 pays d'Europe centrale et orientale à l'UE va créer une nouvelle situation au regard de l'immigration (travailleurs migrants) et du phénomène des travailleurs frontaliers d'une part, et des effets induits à attendre sur le marché européen de l'emploi d'autre part.
7. Dans le contexte de l'élargissement, les régions orientales de l'Autriche ou de l'Allemagne sont les zones géographiquement les plus exposées. Voisines directes de la Slovaquie, de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, elles doivent dans un premier temps envisager une augmentation des flux de travailleurs frontaliers. Cependant, les conséquences de l'élargissement de l'UE peuvent également être l'occasion de réguler des migrations jusqu'ici illégales, et de faire en sorte qu'elles ne soient plus seulement limitées aux régions transfrontalières, mais se déplacent vers des régions qui connaissent une pénurie de main-d'œuvre.
8. L'élargissement de l'UE va probablement être source, pour les régions européennes limitrophes, d'obstacles à la mobilité de nature administrative, juridique ou fiscale, qui viendront s'ajouter à ceux auxquels tout travailleur frontalier dans l'UE est déjà confronté

a adopté à l'unanimité, au cours de sa 56ème... session plénière des 29 et 30 septembre 2004 (séance du 29 septembre...), l'avis suivant:

*

* *

1. Points de vue du Comité des régions

Le Comité des régions,

1. pose les observations suivantes:

1. En fonction des critères utilisés en termes de fiscalité ou de droit social dans le pays de résidence ou d'emploi, ou bien du statut de frontalier actif ou non actif, la notion de travailleur frontalier dans les régions frontalières recoupe des réalités différentes. Il n'existe donc aucune définition universelle de cette notion, dont les composantes relèvent aussi bien d'aspects fiscaux, juridiques que sociaux;
2. Il n'y a en fin de compte aucune coordination communautaire des accords fiscaux, ni entre accords fiscaux et sociaux dans le cadre de l'activité de travailleur frontalier malgré les progrès importants apportés dans le domaine social par le règlement (CE) 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale au travailleur travaillant pour le compte d'autrui et aux membres de sa famille se déplaçant dans la Communauté et le règlement (CEE) n° 574/72 établissant les modalités d'application du règlement 1408/71;
3. Il n'existe pas de notion communautaire relative aux conditions dans lesquelles les prestations sont fournies, en l'absence de définitions communes, telles que l'utilisation du terme "incapacité de travail", l'évaluation du degré d'invalidité ou les différences persistantes dans les systèmes de calcul des temps d'assurance;
4. Le principe de l'égalité de traitement des travailleurs frontaliers selon le principe "d'habiter et travailler dans l'Union européenne" est certes garanti et défini, en ce qui a trait aux conditions d'emploi et de travail, dans le règlement (CEE) n° 1612/68, mais il n'est pas toujours correctement mis en pratique;
5. Les pratiques des États membres entravent la libre circulation des travailleurs frontaliers et migrants prévue par les traités; en conséquence, la Cour européenne de justice – notamment sur base des articles 39, 42 et 43 du traité CE – aide les travailleurs frontaliers concernés par des discriminations dues aux décisions et règlements nationaux à rentrer dans leur bon droit, et écrit ainsi le droit social de l'UE;
6. Le règlement 1408/71, qui a subi au fil des ans de nombreux ajouts, afin de tenir compte de l'évolution des lois dans les différents États membres, d'améliorer certaines dispositions, de combler des manques ou de régler la position juridique et en matière d'assurance de certaines catégories de personnes, est devenu très volumineux, compliqué et opaque;

7. En l'absence de données nationales unifiées et normalisées, il n'existe à l'échelon européen aucun matériel statistique fiable donnant un aperçu global des travailleurs frontaliers;
8. Le nombre des travailleurs frontaliers est estimé à moins de 0,5% de l'ensemble des actifs de l'Union européenne;
9. Une gestion prévisionnelle et communautaire fait défaut concernant les problèmes spécifiques et additionnels que poseront les travailleurs frontaliers des nouveaux États membres; de plus, cette gestion doit aller au-delà du travail d'information du réseau EURES;

2. estime:

1. que les progrès de la construction européenne doivent se traduire aussi en progrès dans le domaine de la réalisation de la liberté de circulation des personnes et qu'il faut en faire un objectif prioritaire commun de tous les États membres et de l'Union européenne;
2. qu'il serait pertinent de se demander pourquoi, après l'achèvement du marché unique et la mise en place d'une monnaie unique, les travailleurs frontaliers sont encore si peu nombreux en Europe. En ce sens, l'un des aspects qu'il conviendrait de renforcer est l'accès des demandeurs d'emploi et des chefs d'entreprise à un service d'information et de conseil destiné à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et la transparence du marché du travail dans l'Union européenne.
3. que cela rend moins crédible la vision d'une Europe unie, en particulier dans les régions frontalières, qui devraient être les pionnières et les moteurs de ce processus d'intégration;
4. que l'adhésion à l'UE des dix pays d'Europe centrale et orientale va globalement placer la question des travailleurs frontaliers et des travailleurs migrants sous un jour différent, surtout dans les régions situées actuellement à l'est de l'Europe, et qu'en conséquence, une gestion prévisionnelle des évolutions à attendre devrait être renforcée de toute urgence;

3. se félicite:

1. de l'initiative de la Commission européenne visant à supprimer les obstacles à la mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne et à préserver les droits à l'assurance sociale de l'ensemble de ces personnes, ainsi que de la réforme déjà entamée du règlement n° 1408/71 et du règlement n° 883/04, qui devrait permettre d'améliorer notamment les conditions des travailleurs frontaliers en matière de soins de santé et de prestations familiales;

2. de la coordination, souhaitée par la Commission européenne, des systèmes de sécurité sociale des États membres, qui doivent fonctionner dans l'intérêt du citoyen européen et de la construction d'une Europe sociale;
3. de la décision de la Commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants n°189 du 18 juin 2003 visant à remplacer par la carte européenne d'assurance maladie les formulaires nécessaires à l'application des règlements du Conseil (CEE) n°1408/71 et (CEE) n°574/72 en ce qui concerne l'accès aux soins pendant un séjour temporaire dans un État membre autre que l'État compétent ou de résidence;
4. de la position commune du Conseil du 28 janvier 2004 en vue d'adopter un règlement du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale;

4. **considère:**

1. que ces propositions d'amélioration ne pourront cependant pas surmonter longtemps après leur mise en pratique tous les obstacles dans ce domaine;
2. que de nouveaux problèmes mais aussi de nouvelles ouvertures pourraient surgir dans le domaine des travailleurs frontaliers en raison de l'élargissement de l'UE;
3. que l'on ne peut laisser principalement à la Cour européenne de justice le soin de développer une législation sociale communautaire européenne, et que l'on doit également contribuer activement à surmonter les problèmes relatifs aux travailleurs frontaliers;
4. que les régions frontalières sont précisément celles qui sont les plus dépendantes de la composante du marché du travail transfrontalier pour leur développement économique, et ceci est vrai en particulier pour les nouvelles régions frontalières après l'élargissement.

2. **Recommandations du Comité des régions**

Le Comité des régions

1. **recommande** à la Commission européenne de transmettre toutes les informations relatives aux problèmes rencontrés par les travailleurs transfrontaliers à un des comités déjà existants, comme la commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, instaurée par le règlement (CEE) n° 1408/71, ou la commission spécialisée destinée à mettre en place une coopération plus étroite entre les États membres dans le domaine de la libre circulation et de l'emploi des travailleurs, prévue par le règlement (CE) n° 1612/68;

2. **propose** que la commission à qui est confiée cette tâche,

2.2.1 **recueille et rassemble** ces informations auprès de tous les organes et instances politiques concernés; il s'agit par exemple des informations qui concernent:

2.2.1.1 le champ d'action qui s'étend aux États membres de l'UE, de l'AELE-EEE ainsi qu'aux États avec lesquels l'UE a conclu des accords bilatéraux concernant notamment la libre circulation des personnes;

2.2.1.2 l'accord du Benelux;

2.2.1.3 les efforts mis en œuvre actuellement entre les États membres;

2.2.1.4 les accords et règlements communautaires ainsi que les expériences de la Commission européenne (DG V);

2.2.1.5 l'Association des régions frontalières européennes;

2.2.1.6 les acteurs responsables et actifs dans le domaine de la problématique des travailleurs frontaliers ainsi que les organisations qui contribuent à la suppression des obstacles à la mobilité des personnes.

2.2.2 **étudie** de quelle manière il est possible, à partir des accords existant déjà, de transposer ces expériences afin de supprimer les obstacles à la mobilité des personnes à l'intérieur de l'Europe et d'améliorer la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres et de faire ainsi progresser plus efficacement, notamment dans la perspective de l'élargissement de l'UE maintenant réalisé, la construction d'une Europe sociale.

2.2.3 Il y aurait lieu d'éviter les doubles fonctions avec les instances existantes, comme l'agence pour les questions migratoires ou le bureau Schengen; il s'agit donc :

2.2.3.1 de coordonner globalement et de stimuler les échanges d'information ainsi que la coopération entre tous les acteurs;

2.2.3.2 de faire progresser le recensement statistique du phénomène des travailleurs frontaliers à l'échelon communautaire;

2.2.3.3 de préparer une proposition concernant une définition communautaire sociale et fiscale des frontaliers et immigrés actifs et passifs;

2.2.3.4 d'élaborer des propositions en vue d'améliorer l'information et la formation des administrations compétentes dans les affaires concernant les travailleurs frontaliers;

2.2.3.5 de préparer des propositions destinées à simplifier et compléter les réglementations en la matière;

2.2.3.6 d'encourager la mise en place de plates-formes transfrontalières régionales pour les questions relatives aux travailleurs frontaliers, qui peuvent de leur propre initiative, pour une période limitée et des problèmes ponctuels, créer de petits groupes de travail sur la

suppression des obstacles rencontrés par les travailleurs frontaliers dans les régions transfrontalières européennes;

2.3 **propose** que ces plates-formes transfrontalières régionales pour les questions relatives aux travailleurs frontaliers:

2.3.1 soient établies auprès de collectivités ayant une activité transfrontalière ou des points EURES existants;

2.3.2 répertorient les spécificités de leur région transfrontalière et dressent une liste des problèmes concrets;

2.3.3 examinent les réglementations, accords et lois en préparation dans un État membre ou entre plusieurs d'entre eux afin de voir s'ils tiennent compte de la situation des travailleurs frontaliers;

2.3.4 attirent l'attention, le cas échéant, des instances nationales ou supranationales compétentes, sur d'éventuelles conséquences négatives en matière de libre circulation des travailleurs frontaliers qu'entraînerait la mise en œuvre de réglementations, accords et lois en préparation dans un État membre ou entre plusieurs d'entre eux, et proposent des solutions aux partenaires concernés;

2.3.5 en cas de problèmes ponctuels entre les États membres concernés (concernant par exemple la Convention sur la double imposition, l'assurance hospitalisation, les allocations familiales pour les familles de travailleurs frontaliers, etc.), mettent en rapport de manière bilatérale les responsables des ministères nationaux compétents et les fassent assister d'experts locaux et/ou régionaux;

2.3.6 proposent dans un bref délai aux ministères compétents des modèles de solutions bilatérales, tant de nature technico-administrative que législative, et contribuent à leur mise en place;

2.3.7 soient animées et encadrées par des professionnels;

2.4 **propose** qu'en raison de l'extension du champ d'action des collectivités et des points EURES existants qui encadreront ces plates-formes transfrontalières régionales pour les questions relatives aux travailleurs frontaliers, les moyens nécessaires soient garantis par un financement européen.

Bruxelles, le 29 septembre 2004.

Le Président

Le Secrétaire général

du Comité des régions

du Comité des régions

Peter STRAUB

Gerhard Stahl