



Bruxelles, le 21.3.2013
COM(2013) 152 final

2013/0085 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, la Convention de l'Organisation internationale du travail de 2011 concernant un travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (Convention n° 189)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

La présente proposition permettra aux États membres de ratifier la Convention n° 189 de l'Organisation internationale du travail (OIT) de 2011 concernant un travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, ci-après dénommée «Convention n° 189 concernant les travailleuses et travailleurs domestiques» ou «Convention».

La Convention n° 189 concernant les travailleuses et travailleurs domestiques a été adoptée lors de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail, le 16 juin 2011, et doit entrer en vigueur en septembre 2013. Elle établit une protection globale minimale des travailleuses et travailleurs domestiques.

En juin 2012, la Convention avait été ratifiée par trois pays membres de l'OIT. Elle fait partie des Conventions que l'OIT classe dans la catégorie des Conventions à jour et dont l'application est, de ce fait, activement encouragée.

L'Union européenne s'emploie à appliquer – tant sur son territoire que dans ses relations extérieures – le programme d'action de l'OIT en faveur du travail décent. La notion de travail décent est un élément essentiel des normes du travail, de sorte que la ratification des Conventions de l'OIT par les États membres atteste la cohérence de la politique menée par l'Union pour améliorer ces normes dans le monde entier.

En outre, dans le cadre de la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains¹, la Commission a d'ailleurs instamment enjoint les États membres à ratifier tous les instruments, accords et obligations juridiques internationaux pouvant permettre d'améliorer l'efficacité, la coordination et la cohérence de la lutte contre la traite des êtres humains, dont fait partie la Convention n° 189 concernant les travailleuses et travailleurs domestiques.

Il est donc nécessaire de supprimer, à l'échelle de l'Union, tous les obstacles juridiques à la ratification par les États membres de la Convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques, dont la substance ne s'oppose en aucune manière à l'acquis de l'Union.

Les dispositions de la Convention visent à contribuer à la lutte contre l'exploitation des travailleurs domestiques et les abus à leur égard. Aux termes de l'article 1^{er} de la Convention, on entend par «travailleur domestique» toute personne de genre féminin ou masculin exécutant un travail domestique dans le cadre d'une relation de travail (au sein de ou pour un ou plusieurs ménages). La Convention fait obligation aux pays membres de l'OIT de prendre des mesures pour prévenir les actes de violence et le travail des enfants dans le cadre des activités de travail domestique. L'article 3 protège les droits professionnels fondamentaux des travailleurs domestiques et fait obligation à tout pays membre de prendre les mesures prévues par la Convention pour respecter, promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail. Les autres dispositions de la Convention font notamment obligation aux pays membres de l'OIT:

¹ Stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, COM(2012) 286 du 19.6.2012.

- de fixer un âge minimal pour le travail domestique ainsi que des clauses de sauvegarde pour les travailleurs âgés de moins de 18 ans;
- de prévenir les actes de violence et les abus;
- d'assurer des conditions équitables et décentes en matière d'emploi;
- de faire en sorte que les travailleurs soient informés de leurs conditions et modalités d'emploi;
- de réglementer le recrutement de travailleurs à l'étranger et d'assurer leur libre circulation ;
- de veiller à l'égalité de traitement entre les travailleurs domestiques et les autres travailleurs en ce qui concerne les rémunérations et les prestations;
- de réglementer et surveiller les activités des agences de travail privées;
- d'élaborer un mécanisme de recours spécifique.

La Convention n° 189 concernant les travailleuses et travailleurs domestiques porte sur des domaines du droit de l'Union dans lesquels le degré de réglementation a atteint un stade avancé.

La Convention traite essentiellement des aspects relatifs à la politique sociale, domaine dans lequel le droit de l'Union fixe des prescriptions minimales concernant la santé et la sécurité au travail, la protection des jeunes au travail, la protection de la maternité, l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur, le temps de travail, l'immigration et le travail intérimaire².

La Convention traite des questions liées à la lutte contre les discriminations, domaine dans lequel le droit de l'Union fixe des prescriptions minimales d'égalité en matière d'emploi, d'égalité entre hommes et femmes et de protection des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes³.

La Convention s'attache également à des aspects concernant la coopération judiciaire en matière pénale ainsi que le droit d'asile et l'immigration, domaines dans lesquels le droit de l'Union fixe des prescriptions minimales de lutte contre la traite des êtres humains ainsi que des sanctions à l'encontre des employeurs fautifs⁴.

En outre, l'article 8 de la Convention traite de la protection des travailleurs domestiques migrants, domaine qui englobe des aspects relevant de la libre circulation des travailleurs en vertu du droit de l'Union⁵.

² Directive 89/391/CEE, directive 94/33/CEE, directive 91/533/CEE, directive 2003/88/CE, directive 2011/98/UE et directive 2008/104/CE.

³ Directive 2000/78/CE, directive 2000/43/CE, directive 2006/54/CE et directive 92/85/CEE.

⁴ Directive 2011/36/CE et directive 2009/52/CE.

⁵ Article 45 du TFUE, règlement n° 492/2011.

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

Sans objet.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Conformément aux règles sur les compétences externes établies par la Cour de justice de l'Union européenne⁶, s'agissant plus particulièrement de la conclusion et de la ratification d'une convention de l'Organisation internationale du travail⁷, les États membres ne sont pas en mesure de décider en toute autonomie de la ratification d'une convention sans autorisation préalable du Conseil, dès lors que certaines parties de la convention relèvent de la compétence de l'Union.

De même, l'Union européenne en tant que telle ne peut ratifier la moindre convention de l'OIT, puisque seuls des États peuvent être parties à de telles conventions.

Par conséquent, si la matière d'un accord ou d'une convention relève pour partie de la compétence de l'Union et pour partie de celle des États membres, les institutions de l'Union et les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir au mieux leur coopération aux fins de la ratification de la convention et de l'exécution des engagements qui en résultent⁸.

Ainsi, le Conseil a autorisé les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union, trois conventions de l'OIT adoptées au cours des dix dernières années, pour ce qui est des parties de ces conventions relevant de la compétence de l'Union⁹. La Commission a adopté en ce sens une proposition de décision du Conseil concernant la Convention n° 170 relative aux produits chimiques¹⁰.

S'agissant plus particulièrement de la Convention n° 189 concernant les travailleuses et travailleurs domestiques, le degré de réglementation de certains aspects de la politique sociale et de la lutte contre les discriminations, de la coopération judiciaire en matière pénale ainsi que du droit d'asile et de l'immigration qui sont traités par la Convention a atteint un stade avancé, au point que certains États membres ne sont plus en mesure, à cet égard, d'agir souverainement dans la sphère extérieure¹¹. L'article 153 du TFUE constitue la principale

⁶ Arrêt de la Cour relatif à l'AETR rendu dans l'affaire 22/70 du 31 mars 1971, Rec. 1971, p. 263; voir également article 3, paragraphe 2, du TFUE, qui a codifié ces principes.

⁷ Avis 2/91 de la Cour du 19 mars 1993 concernant la convention n° 170 relative aux produits chimiques, Rec. 1993-I, page 1061.

⁸ Avis 2/91 de la Cour (ibid), points 36, 37 et 38.

⁹ Au cours des dix dernières années, trois décisions du Conseil ont été adoptées autorisant les États membres à ratifier les conventions de l'OIT: décision du Conseil du 14 avril 2005 autorisant les États membres à ratifier dans l'intérêt de la Communauté européenne la convention de l'Organisation internationale du travail sur les pièces d'identité des gens de mer (Convention n° 185), JO L 136 du 30.5.2005, p. 1; décision du Conseil du 7 juin 2007 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la convention du travail maritime, 2006, de l'Organisation internationale du travail, JO L 161 du 22.6.2007, p. 63; décision du Conseil du 7 juin 2010 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail (convention n° 188), JO L 145 du 11.6.2010, p. 12.

¹⁰ COM(2012) 677 du 20 novembre 2012.

¹¹ Avis 2/91 de la Cour, points 25 et 26.

base juridique du droit de l'Union applicable en l'espèce, lequel est généralement plus détaillé que les principes généraux figurant dans la Convention n° 189 concernant les travailleuses et travailleurs domestiques. Il n'y a aucune contradiction entre les principes généraux établis dans la Convention et le droit de l'Union et aucune incompatibilité entre les dispositions de la Convention et les prescriptions minimales fixées dans ces domaines par l'*acquis* de l'Union.

Aux termes de l'article 19, paragraphe 8, de la Constitution de l'OIT, la Convention énonce des normes minimales, de sorte que la législation nationale de transposition peut prévoir des normes plus strictes que celles prévues par la Convention.

Les règles relatives à la protection et à l'égalité de traitement des travailleurs telles qu'elles figurent dans la Convention et les prescriptions minimales de l'*acquis* de l'Union en la matière sont parfaitement compatibles. Il s'ensuit que les dispositions de l'Union peuvent être plus contraignantes que les normes de l'OIT, et inversement¹².

La Convention n° 189 concernant les travailleuses et travailleurs domestiques contient un article visant à protéger les travailleurs domestiques migrants (article 8) qui est susceptible de porter atteinte à la libre circulation des travailleurs – un domaine qui relève de la compétence exclusive de l'Union¹³. Or, la Convention n'a pas pour objectif principal de régler une question relevant de la compétence exclusive de l'Union. En outre, l'article 8, paragraphe 2, de la Convention précise que l'obligation de recevoir par écrit une offre d'emploi avant le passage des frontières nationales ne s'applique pas aux zones d'intégration économique régionales. Cette clause de sauvegarde vise à prévenir toute incompatibilité entre la Convention et l'*acquis* de l'Union en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs aux termes de l'article 45 du TFUE et du règlement n° 492/2011. Par conséquent, les dispositions de la Convention dans ce domaine ne sont pas incompatibles avec l'*acquis* de l'Union.

La décision proposée vise à autoriser les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union, la Convention n° 189 sur les travailleurs et les travailleuses domestiques pour ce qui est des parties relevant de la compétence de l'Union.

La proposition est fondée sur l'article 218, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), applicable par analogie, en liaison avec l'article 153 du TFUE, qui constitue la principale base juridique de la législation de l'Union relative à la protection et à l'amélioration des conditions de travail des travailleurs.

¹² Avis 2/91 de la Cour, point 18.

¹³ Article 45 du TFUE, règlement n° 492/2011.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, la Convention de l'Organisation internationale du travail de 2011 concernant un travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (Convention n° 189)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 153, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point a) v), et paragraphe 8, premier alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen¹⁴,

considérant ce qui suit:

- (1) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission encouragent la ratification des Conventions internationales sur le travail que l'Organisation internationale du travail classe dans la catégorie des Conventions à jour; ils contribuent ainsi à l'action entreprise par l'Union européenne en faveur du travail décent pour tous, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union, dont la protection et l'amélioration des conditions de travail des travailleurs sont des aspects importants.
- (2) La plupart des dispositions de la Convention n° 189 de l'Organisation internationale du travail de 2011 concernant un travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, ci-après dénommée «Convention», sont couvertes dans une large mesure par l'*acquis* de l'Union en matière de politique sociale¹⁵, de lutte contre les discriminations¹⁶, de coopération judiciaire en matière pénale¹⁷ ainsi que de droit d'asile et d'immigration¹⁸.

¹⁴ JO C du , p. .

¹⁵ Cf. directive-cadre 89/391/CEE concernant la santé et la sécurité des travailleurs, directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail, directive 92/85/CEE concernant la protection de la maternité, directive 91/533/CEE relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur, directive 2003/88/CE concernant le temps de travail et directive 2008/104/CE relative au travail intérimaire.

¹⁶ Cf. directive 2000/78/CE en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, directive 2006/54/CE sur l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre hommes et femmes et directive 92/85/CEE sur la protection de la maternité.

¹⁷ Cf. directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène.

¹⁸ Cf. directive 2009/52/CE concernant les sanctions et les mesures à l'encontre d'employeurs et directive 2011/98/UE concernant la délivrance d'un permis unique.

- (3) Les dispositions de la Convention relatives à la protection des travailleurs domestiques migrants sont susceptibles de porter atteinte à la libre circulation des travailleurs – un domaine qui relève de la compétence exclusive de l'Union¹⁹.
- (4) En conséquence, certaines parties de la Convention relèvent de la compétence de l'Union et les États membres ne peuvent prendre d'engagement hors du cadre des institutions de l'Union en rapport avec ces parties²⁰.
- (5) L'Union européenne ne peut ratifier la Convention, puisque seuls des États peuvent être parties à celle-ci.
- (6) Dans ces conditions, la ratification de la Convention doit être le fruit de la coopération entre les États membres et les institutions de l'Union.
- (7) Le Conseil doit dès lors autoriser les États membres, qui sont soumis à la législation de l'Union concernant les prescriptions minimales à respecter en matière de conditions de travail, à ratifier la Convention dans l'intérêt de l'Union européenne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les États membres sont autorisés à ratifier la Convention de l'Organisation internationale du travail de 2011 concernant un travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (Convention n° 189) pour ce qui est des parties relevant de la compétence conférée à l'Union par les traités.

Article 2

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

¹⁹ Article 45 du TFUE, règlement n° 492/2011.

²⁰ Avis 2/91 de la Cour, point 26.