

Titre 2

Fondements du Droit Social de l'Union Européenne

L'action de l'Union Européenne en matière sociale va s'articuler selon différents axes. Un **travail politique de fond** tout d'abord, dont l'objectif est de coordonner, et dans certains cas d'harmoniser, les différents modèles sociaux nationaux. Un **travail de législateur** ensuite, l'objectif étant là de mettre en place un corpus juridique européen supra national, soit d'application directe, soit d'application par le moyen de transpositions, dans les droits nationaux. Sur ces deux axes, l'Union agit en tant qu'acteur direct, dans le cadre des traités.

Mais le **travail de l'Union Européenne en matière sociale ne va pas s'arrêter là**. Plusieurs autres axes, parfois de nature indirecte, vont être défrichés par l'Union :

- des politiques européennes spécifiques en matière sociale,
- un encadrement par les institutions européennes de négociations transnationales conduites par les partenaires sociaux européens, soit au plan interprofessionnel, soit sur des secteurs industriels particuliers. L'Union agit là uniquement en soutien,
- un encouragement au niveau des entreprises de dimension européenne à négocier des accords d'entreprise supranationaux de manière à permettre aux partenaires sociaux de l'entreprise d'adapter le modèle spécifique de l'entreprise au modèle européen, de coordonner et d'harmoniser, toujours au sein de l'entreprise, les différentes pratiques nationales. L'Union n'a alors plus d'action directe, la liberté des parties devenant alors la règle.

Après une brève introduction, nous aborderons dans ce nouveau titre les fondements du droit social de l'Union Européenne à travers trois aspects :

- l'Europe sociale et les traités fondateurs, section 1,
- les compétences de l'Union Européenne en matière sociale, section 2,
- les outils et les politiques sociales de l'Union, section 3.

Nous terminerons ce titre par une projection vers un socle européen de droits des travailleurs, section 4.

Introduction : les quatre Cercles du Droit Social.

2000 Reprenons ici, en guise d'introduction, les constatations effectuées par la Commission Européenne en 1996.¹ En matière de droit social, l'observation fine du droit positif permet de ranger les droits sociaux en quatre cercles concentriques :

- le premier cercle est celui des **droits sociaux universels**, c'est-à-dire garantis à tous indépendamment de la nature de la relation de travail,
- le deuxième cercle est celui des **droits fondés sur le travail non professionnel**, comme par exemple ceux liés à la charge de la personne d'autrui tels les allocations familiales ou les avantages retraite accordés suite à l'éducation des enfants,
- le troisième cercle est celui du **droit commun de l'activité professionnelle**, par exemple en matière d'hygiène et de sécurité,
- le quatrième cercle est celui du **droit propre au travail salarié**, c'est-à-dire tout ce qui est lié au contrat et à la notion de subordination.

Ces différents cercles se recoupent et vont venir participer à la définition de l'action de l'Union en matière de droit social.

Issue de la crise des années 70 et du constat que la construction d'une Europe économique n'entraînerait pas de manière automatique celle d'une Europe sociale, les acteurs de la vie politique européenne se sont attachés à doter l'Europe d'objectifs et de moyens lui permettant d'intervenir dans le domaine social. L'un de ces moyens, mais pas le seul, a consisté à approfondir le domaine du droit social. Ces travaux se sont organisés, entre autres, dans trois directions principales :

- les **droits fondamentaux des travailleurs**, et par la suite, de manière plus large, des ressortissants européens,
- les **droits individuels des travailleurs** dans le cadre de l'accomplissement du contrat de travail, et plus largement d'une prestation au profit d'un employeur,
- les **droits collectifs des travailleurs**, et par là tout ce qui concerne la représentation collective des travailleurs au niveau européen face à l'employeur.

Les initiatives européennes dans ces trois domaines n'ont d'ailleurs pas débuté en même temps, et n'ont pas non plus progressé à la même vitesse, chacune étant tributaire d'un consensus politique entre les différents Etats Membres de l'Union.

Le Droit Social de l'Union Européenne, encore appelé parfois Droit Social Communautaire, s'est construit à partir des textes fondateurs que constituent les différents Traités et Chartes signés et ratifiés par les Etats Membres qui constituent aujourd'hui l'Union Européenne auxquels se sont ajoutés ceux de l'Espace Economique Européen et la Suisse.

¹ Au-delà de l'emploi, rapport pour la Commission Européenne, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, sous la direction d'Alain SUPLOT.

Titre 2, Section 1 Europe Sociale, les Traités Fondateurs.

2101 Plusieurs Traités majeurs ont fondé les Communautés Européennes au plan social :

- le 18 avril 1951, le traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, traité qui a expiré le 23 juillet 2002,
- le 25 mars 1957, le traité de Rome, signé par six pays, et fondant le marché commun, traité qui deviendra après plusieurs évolutions le TCE,
- l'Acte Unique Européen de 1986,
- le traité de Maastricht instituant l'Union Européenne, TUE.

Mais c'est le sommet de Paris d'octobre 1972 qui, grâce au recours à l'article 235 du traité CEE,² permettra à la Communauté de développer des actions dans le domaine social.

Les aspects sociaux contenus dans les traités ont été également complétés par plusieurs chartes³ adoptées par la Communauté puis l'Union Européenne.

Bien que ne faisant pas partie du corpus juridique de l'Union Européenne, qui n'en a pas repris les aspects normatifs, ne sont pas à négliger les acquis sociaux de différents autres traités européens :

- le traité du 05.05.1949, instituant le Conseil de l'Europe, qui est aujourd'hui la doyenne des institutions œuvrant en faveur de la construction européenne,
- le traité du 23.10.1954 instituant l'Union de l'Europe Occidentale, dont l'OCDE et le Conseil de l'Europe s'approprièrent les compétences dans les domaines économique, social et culturel

1.1. Traité de Rome.

2102 Le traité de Rome ne comportait que de rares dispositions à caractère social, d'ailleurs disséminées.

Cependant, dès son **article 2**, le Traité de Rome pose le cadre qui servira à sa politique sociale : *“ La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats Membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la*

² Article 235 TCE : Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées.

³ Voir supra.

Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit. ”

Les articles 3 et 7 du traité viennent préciser cet objectif au plan social.

L'**article 3** affirme de la volonté des Etats Membres, 6 à l'époque, de :

- point c : abolition de tous les obstacles à la libre circulation des personnes,
- point h : rapprochement des législations nationales,
- point i : création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie,
- point k : association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement social.

L'**article 7** quant à lui pose de manière claire le principe d'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité, et mandate le Conseil et la Commission pour “ *après consultation de l'Assemblée, prendre, à la majorité qualifiée, toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations.* ”

Dès lors, les principes sont clairement posés et s'imposent dans les droits internes Etats Membres comme droit primaire de la Communauté avec effet direct.

Le Traité de Rome, du 25 mars 1957, amendé à plusieurs reprises, constitue toujours aujourd'hui le texte de base. Trois parties principales impactent le droit social :

- les **articles 48 à 51** qui posent le principe de la libre circulation des travailleurs associée à une garantie de couverture sociale,
- les **articles 117 à 122** qui décrivent les dispositions sociales, en particulier l'**article 119** relatif à l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et féminins,
- les **articles 123 à 128** qui définissent les dispositions du Fonds Social Européen.

Mais nous sommes là devant des éléments juridiques de valeur différente. La liberté de circulation des travailleurs est bien un droit dans l'acceptation stricto sensu du terme. C'est effectivement un élément du droit primaire de la Communauté, maintenant l'Union, qui s'impose en tant que tel dans les droits internes des Etats Membres.

Les articles 117 à 122 du traité, ⁴ eux, relèvent plutôt de l'aspect “ *programmatique* ” du traité. La compétence nationale des Etats Membres n'est pas abandonnée, ⁵ la Commission ayant pour mission de :

- article 117 : procéder au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives,

⁴ Hormis l'article 119 relatif à l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail qui lui représente bien une disposition pratique.

⁵ Ce que confirmera la CJCE par son **arrêt “ Gimenez Zaeca ”**, du 29 septembre 1987, **affaire C-126/86**, dans lequel elle précise que l'article 117 du traité n'est pas d'applicabilité directe.

- article 118 : promouvoir une collaboration étroite entre les Etats Membres dans le domaine social,

Les dispositions relatives au Fond Social Européens contenues dans le traité relèvent elles d'un aspect principalement technique quant à la mise en place d'une institution. Le recours à celle-ci se fait d'ailleurs à la demande d'un Etat Membre, cf. article 125 du traité.

La déclinaison de l'ensemble des politiques sociales de la Communauté, puis de l'Union, relève bien de la volonté des Etats Membres, volonté qui doit s'exprimer, au moins dans les débuts, à l'unanimité, principe qui ralentira pendant longtemps l'apparition d'une véritable politique sociale communautaire.

Enfin, tel que le précise l'article 118, **le rôle moteur dans le domaine social est bien dévolu à la Commission et non au Conseil**, celui-ci se contentant de statuer sur les propositions de la Commission.

Dans la réalité, les pères fondateurs de l'Europe n'avaient accordé que peu d'importance aux aspects sociaux de l'Europe, pensant que, l'unité économique, la libre circulation des travailleurs, des capitaux, des biens et des services auraient comme conséquence naturelle une harmonisation du statut et des relations sociales en Europe. Mis à part le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, article 119 du Traité, inséré à la demande de la France,⁶ les dispositions sociales du traité, regroupées en six articles seulement, relevaient plus de l'effet déclaratif et des bonnes intentions que d'un véritable projet social pour l'Europe. Nous étions plutôt dans le domaine des déclarations politiques que dans celui des règles à caractère obligatoire. La politique sociale était considérée comme un prolongement de la politique économique et restait dans l'ensemble un épiphénomène. Les seuls résultats concrets obtenus pendant la période de 1958 à 1974 n'ont pas dépassé la mise en œuvre du principe de la libre circulation des travailleurs migrants et de leur couverture sociale et la création du Fonds social européen.

Il faut attendre le milieu des années 1980 pour voir le début du dialogue bipartite, amorcé et soutenu par la Commission, appelé traditionnellement le “ **processus de Val-Duchesse** ”, d'après l'endroit où, en 1985, la première rencontre a été organisé. Les partenaires sociaux commencent alors à adopter des avis communs non contraignants.

⁶ Cette mesure a été demandée par la France qui à la fin des années 50 craignait un dumping sur les salaires de la part de ses partenaires de l'époque. C'est dire que le but est beaucoup plus économique que social.

1.2. Acte Unique Européen, AUE.

2103 En février 1986, une nouvelle étape est franchie avec la signature de l'Acte Unique Européen, AUE, qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Il faut noter que l'Europe fonctionne alors sur la base de 12 Etats Membres,⁷ ce qui rend la prise de décision à l'unanimité déjà plus difficile.

L'objectif premier de l'AUE est de relancer le processus de construction européenne afin d'achever la réalisation du marché intérieur. Or, ceci paraissait difficilement réalisable sur la base des traités existants, notamment en raison du processus décisionnel au sein du Conseil qui imposait le recours à l'unanimité pour l'harmonisation des législations.

C'est pourquoi, la conférence intergouvernementale qui a abouti à l'Acte Unique Européen avait un double mandat. Il s'agissait de conclure d'une part, un traité en matière de Politique Etrangère et de Sécurité Commune, PESC, et, d'autre part un acte modifiant le traité CEE, notamment au niveau :

- de la procédure de prise de décision au sein du Conseil,
- des pouvoirs de la Commission,
- des pouvoirs du Parlement européen,
- de l'extension des compétences des Communautés.

Pour faciliter la réalisation du marché intérieur, l'Acte prévoit une augmentation du nombre de cas où le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée, au moins 8 Etats sur 12, au lieu de l'unanimité. Cela rend l'adoption des décisions plus facile en évitant les blocages inhérents à la recherche d'un accord unanime à 12 Etats Membres. L'unanimité n'est plus requise pour les mesures destinées à l'établissement du marché intérieur à l'exception des mesures concernant la fiscalité, la libre circulation des personnes et les droits et intérêts des travailleurs salariés.

Principale avancée du traité en matière sociale, l'apparition dans l'Acte de deux nouveaux articles dans ce domaine. L'article 118A du traité CE autorise le Conseil, **statuant à la majorité qualifiée** dans le cadre de la procédure de coopération, à prendre des prescriptions minimales pour promouvoir " l'amélioration du milieu du travail, pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs ". L'article 118B du traité CE attribue à la Commission la tâche de développer le dialogue social au niveau européen.

A noter que cet article 118 B a lui aussi une valeur purement " programmatique ", puisqu'il n'est assorti d'aucune contrainte.

⁷ Adhésion en 1973 de Danemark, Irlande et Royaume Uni, puis en 1981 de la Grèce, et enfin en 1986 de l'Espagne et du Portugal. Les différents traités d'adhésion n'ont pas apporté de modifications particulières en matière sociale, seules des périodes de transition ont été prévues pour permettre le ralliement aux acquis européens.

1.3. Charte des Droits Sociaux Fondamentaux des Travailleurs.

2104 Bien qu'elle n'ait à cette date aucune valeur juridique contraignante, la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs mérite d'être mentionnée. Signée en décembre 1989 par l'ensemble des Etats Membres, hormis le Royaume Uni, elle affirme les aspects sociaux de la construction européenne.

Ainsi que le précise le préambule écrit par J. Delors, Président de la Commission en 1989 :

“ Inspirée de textes-cadres tels que la charte sociale du Conseil de l'Europe et les conventions de l'Organisation internationale du travail, cette charte constitue désormais un pilier essentiel de la dimension sociale de la construction européenne, dans l'esprit du traité de Rome complété par l'Acte unique européen.

Déclaration solennelle, elle fixe les grands principes sur lesquels se fonde notre modèle européen du droit du travail et, plus généralement, de la place du travail dans notre société. Elle consacre un socle de droits sociaux qui seront garantis et mis en œuvre, selon les cas, au niveau des États membres ou au niveau de la Communauté européenne, dans le cadre de ses compétences. Mais elle ne pourra entrer dans la réalité sociale sans l'implication active des partenaires sociaux. ”

Nous sommes là dans une pure déclaration politique, sans effet immédiat, mais qui portera ses fruits plus tard.

1.4. Traité de Maastricht.

2105 le Traité de Maastricht a été signé le 7 février 1992, et est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

Bien que comportant très peu de dispositions relatives au social, le Traité de Maastricht comporte en annexe un Protocole sur la Politique Sociale. Comprenant simplement 7 articles, ce protocole est cependant très important car il fixe ce que sera la feuille de route de l'Union en matière sociale pour les années à venir.⁸

L'article 1^{er} du protocole rappelle les objectifs précédents de l'Union et de la Communauté en matière sociale, en y ajoutant la lutte contre l'exclusion et en établissant le lien avec la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté.

⁸ C'est toujours le texte de ce protocole qui figure dans les articles 151 à 160 du TFUE, hormis l'article 152 ajouté par le Traité de Lisbonne.

L'article 2 du protocole :

- précise les domaines d'action de la Communauté,
- rappelle les modes de prise de décision, majorité qualifiée, sauf pour sécurité sociale, protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté, contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emplois, qui elles restent soumises à un vote à l'unanimité des Etats Membres,
- précise qu'un Etat Membre peut confier aux partenaires sociaux la mise en œuvre des mesures communautaires retenues, y compris les directives,
- exclue des dispositions du présent article toute mesure s'appliquant aux rémunérations, au droit d'association, au droit de grève, au droit de lock-out.

Si, jusqu'au Traité de Maastricht, et au Protocole sur la Politique Sociale qui y est joint, il était possible de s'interroger sur la manière dont la Communauté procéderait à l'harmonisation sociale entre Etats Membres, depuis Maastricht nous savons que cela se fera par le moyen de prescriptions minimales, ce qui implique que l'on ne procèdera pas à une harmonisation " par le haut ", même si chaque Etat Membre reste capable d'effectuer, à titre individuel, mieux que la prescription minimale.

Autre nouveauté très importante de Maastricht, **le rôle que se voit confier les partenaires sociaux**. Deux droits fondamentaux leur sont concédés :

- un **droit de double consultation** par la Commission, en préalable à toute action communautaire dans le domaine social, puis en préalable à toute proposition précise,
- un **droit d'édicter la norme** puisque les partenaires sociaux se voient reconnaître le droit de se saisir d'un sujet au niveau européen pour arriver à un accord, ainsi que le droit de réaliser, sous la responsabilité d'un Etat Membre la transposition en droit interne de la norme européenne.

En ce sens, Maastricht constitue une avancée majeure sur la manière dont les Etats Membres, hors Royaume Uni à cette époque, entendent faire avancer le domaine social.

1.5. Traité d'Amsterdam.

2106 Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999,

En matière sociale, il reprend et intègre au traité CE le Protocole sur la Politique Sociale du traité de Maastricht. C'est à partir du Traité d'Amsterdam que figureront dans le Traité sur la Communauté Européenne, TCE, les articles 136 à 142,⁹ qui définissent les actions respectives de la Communauté et des Etats Membres en matière de politique sociale.

C'est également à partir du Traité d'Amsterdam que nous verrons apparaître la définition chaque année par le Conseil de lignes directrices pour l'emploi, allant parfois jusqu'à la fixation d'objectifs chiffrés, ainsi que de recommandations adressées à chaque Etat Membre. Ce nouveau processus est connu sous le nom de Stratégie Européenne pour l'Emploi, SEE.

1.6. Traité de Nice.

2107 le Traité de Nice, signé le 26 février 2001, et entré en vigueur le 1^{er} février 2003, n'a pas apporté de modification sensible en matière sociale au fonctionnement de l'Union.

Il devait être suivi par le Traité Constitutionnel. Approuvé par les chefs d'Etat ou de gouvernement le 18 juin 2004 et signé le 29 octobre 2004 ce traité n'a jamais été ratifié par l'ensemble des vingt-cinq Etats Membres de l'Union Européenne, les français et les néerlandais ayant votés contre sa ratification en 2005. Il n'est donc jamais entré en vigueur.

1.7. Traité de Lisbonne.

2108 Pour sortir de cette impasse, les Etats Membres ont négocié et signé un traité destiné à remplacer le traité établissant une constitution pour l'Europe (souvent appelé constitution européenne). Connu en France sous le nom de " Traité simplifié ", son véritable nom est " Traité modificatif ". Il a été signé le 13 décembre à Lisbonne d'où son nom de Traité de Lisbonne. Ratifié par l'ensemble des Etats Membres, il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. C'est un document modifiant le Traité sur l'Union Européenne, TUE, et le Traité instituant la Communauté Européenne, TCE, qui devient le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, TFUE.

⁹ Une renumérotation des articles du TCE a eu lieu à l'occasion du traité d'Amsterdam, il s'agissait dans les versions antérieures du traité des articles 117 à 145.

1.7.1. Dispositions institutionnelles du traité de Lisbonne.

2109 Concernant les dispositions institutionnelles, le traité de Lisbonne retient les dispositions suivantes :

- octroi de la personnalité juridique à l'Union,¹⁰
- fusion des trois piliers du Traité de Maastricht,¹¹
- nouvelle règle de la double majorité,
- affirmation du principe de codécision entre le Parlement Européen et le Conseil des ministres comme procédure législative ordinaire,
- présidence stable du Conseil Européen (pendant 2 ans et demi) renouvelable une fois,
- création du poste de " Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité ",
- droit d'initiative citoyenne,
- renforcement de la démocratie participative, etc.

La Charte des droits fondamentaux, qui devait être annexée au Traité constitutionnel sera conservée, même si ce n'est pas in extenso, un article du Traité Simplifié¹² y faisant simplement référence mais prévoyant toutefois qu'elle sera juridiquement contraignante, sauf pour le Royaume-Uni et la Pologne qui bénéficieront pour l'instant d'un dispositif dérogatoire.

1.7.2. Apport du Traité de Lisbonne en matière sociale.

2110 L'Union Européenne s'est d'abord construite, pour des raisons historiques, sur des fondements économiques, c'est-à-dire comme un marché commun, puis unique, de libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services.

¹⁰ Article 47 du TUE dans sa version traité de Lisbonne. Personnalité juridique : c'est pour l'Union Européenne la capacité de contracter, notamment d'être partie d'une convention internationale ou d'être membre d'une organisation internationale. Jusque là, seule la Communauté, à travers l'article 210 du traité de Rome, disposait de la personnalité juridique.

¹¹ Ainsi la nouvelle rédaction du traité de Lisbonne retient maintenant trois types de compétences pour l'Union :

- **compétences exclusives**, pour lesquelles seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union,
- **compétences partagées**, pour lesquelles l'Union et les États Membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ces domaines. Les États Membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États Membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne,
- **compétences de coordination**, pour lesquelles l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États Membres.

¹² Article 6 du TUE dans sa version traité de Lisbonne, ex article 6 du TUE ancienne version, modifié pour insérer cette référence à la Charte.

Bien que les politiques sociales relèvent, pour une très large part, de la compétence des Etats Membres, le Traité de Lisbonne, dans sa partie TFUE, Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, renforce la dimension sociale de l'Europe en introduisant des nouveautés dans les droits et les objectifs, ainsi que dans le contenu des politiques et les modalités de décision.

Le Traité de Lisbonne fait évoluer la dimension sociale des droits, des objectifs et des politiques de l'Union Européenne sur les points suivants :

- **la Charte des droits fondamentaux acquiert une valeur juridique, dont la portée concerne les actes de l'Union.**¹³ Elle comprend :
 - o la “ liberté professionnelle et le droit de travailler ”,
 - o le “ droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise ”
 - o le “ droit de négociation et d'actions collectives ”,
 - o la “ protection en cas de licenciement injustifié ”.
- le traité de Lisbonne garantit à ces droits une force juridique **contraignante**, puisque **ces droits sociaux devront être garantis par les juges nationaux et européens.**
- le traité de Lisbonne assigne de nouveaux **objectifs sociaux à l'Union Européenne** :
 - o le plein emploi et le progrès social,
 - o la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations,
 - o la promotion de la justice,
 - o l'élimination de la pauvreté, etc.
- une “ **clause sociale** ” exige la prise en compte des exigences sociales dans toutes les politiques de l'Union. ces exigences sont “ liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ”.¹⁴
- le traité de Lisbonne **consacre également le rôle des partenaires sociaux** et renforce le dialogue social. Ainsi, le Conseil Européen de printemps est consacré chaque année à la croissance et à l'emploi.

¹³ Cf. article 6 du TUE dans sa version signée à Lisbonne : “ L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. ”

¹⁴ Cela signifie très concrètement que toute “ loi ” européenne qui serait contraire à ces objectifs pourra être annulée par la Cour de Justice.

Les actions que l'Union Européenne peut conduire en matière sociale sont donc, dans leur majorité, des actions d'appui et de soutien aux Etats Membres qui peuvent être décidées à la majorité qualifiée.¹⁵ Le traité de Lisbonne prévoit :

- l'extension de la majorité qualifiée aux prestations sociales pour les travailleurs se déplaçant au sein de l'Union Européenne permettra d'assurer aux travailleurs migrants et à leur famille la prise en compte par toutes les législations nationales de toutes les périodes travaillées pour avoir droit aux prestations dont ils peuvent bénéficier,
- qu'un Etat Membre de l'Union Européenne jugeant que telle ou telle mesure serait contraire " à des aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale " aura la possibilité de demander à la Commission de rédiger un nouveau projet ou de faire " appel " devant le Conseil Européen,
- le traité de Lisbonne prévoit également la possibilité pour le Conseil européen de décider de passer à la majorité qualifiée¹⁶ dans un certain nombre de domaines. Cet élément permet de lever les blocages possibles dans ce domaine en raison du maintien de la règle de l'unanimité pour décider sur un certain nombre de questions,
- le traité de Lisbonne dote enfin les services publics, dénommé parfois les " services d'intérêt économique général ", d'un fondement juridique permettant aux institutions de l'Union Européenne de définir les principes et les conditions qui régissent leur mise en place et leur fonctionnement.¹⁷

A partir de l'ensemble des textes des traités la Commission Européenne a construit et fait adopter tout un corpus législatif et réglementaire qui a permis de définir et d'encadrer l'obligation de consultation des travailleurs dans les sociétés transnationales européennes.

¹⁵ Voir infra.

¹⁶ Cela peut concerner :

- l'adoption de mesures visant à améliorer la coopération entre Etats Membres sur la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail,
- la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs,
- les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union.

¹⁷ Il est à noter que le financement et la mise en œuvre des services publics continuent de relever de la compétence des Etats Membres.

1.8. Bilan et synthèse.

1.8.1. Les grandes étapes du modèle social européen.

2111 Des années 50 aux années 70, et malgré la signature de plusieurs traités entre différents Etats européens dont le social n'est pas entièrement absent, la construction d'une Europe sociale ne fait pas partie des priorités, si l'on excepte les questions de libre circulation et la construction d'un marché de l'emploi européen.

Le tournant va se produire au milieu des années 70 pour durer jusqu'au début des années 90, et ce malgré une opposition fréquente du Royaume Uni.¹⁸ C'est durant cette période que nous allons voir la mise en place d'un véritable programme social européen, adoption d'un plan d'action et de politique social, mise en place de nombreuses directives destinées à faire converger les législations des Etats Membres en matière sociale. Ces travaux vont recouvrir tant les aspects Sécurité Sociale que les aspects protection individuelle et collective des travailleurs.

A partir du milieu des années 90, la politique de l'Union va progressivement évoluer du social pur vers les problématiques d'emploi. De là va émerger un nouveau concept européen, celui de la " flexisécurité ".¹⁹ Parallèlement, les élargissements successifs vont rendre de plus en plus difficiles les avancées dans le domaine du " droit dur ", " hard law ", ce dernier tendant à être remplacé par la Méthode Ouverte de Coordination, MOC, et la notion de " soft law ". L'Union va dès lors plus se préoccuper de la révision des directives existantes que de la création de nouveautés en matière de droit social.

L'entrée dans l'Union des 10 Pays de l'Europe Centrale et Orientale, au milieu des années 2000, suivie par l'arrivée de la crise économique et financière sur le fin des années 2000 achèvera le blocage du processus normatif de l'Union Européenne en matière sociale, celle-ci se tournant de plus en plus vers des schémas de type politique. Les problèmes de rigueur budgétaire vont progressivement prendre le dessus, entraînant un allongement de la durée de vie au travail, un creusement des inégalités et une augmentation de la précarisation des travailleurs.²⁰

¹⁸ Le modèle britannique et anglo-saxon, extrêmement libéral, plus tourné vers le libre-échange que vers une union à caractère politique, n'est sans doute pas étranger à ce particularisme du Royaume Uni au sein de l'Union Européenne.

¹⁹ Voir à ce propos le livre vert publié par la commission en 2006 : " Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle ", COM(2006) 708 final du 22 novembre 2006.

²⁰ Voir à ce propos l'étude réalisée en 2003 par la task-force européenne pour l'emploi, présidée par Wim Kok, qui a observé qu'un marché du travail à deux vitesses pourrait apparaître entre les travailleurs " intégrés ", les " insiders ", ayant un emploi permanent et les " exclus ", les " outsiders ", notamment les chômeurs, les personnes coupées du marché du travail et celles se trouvant dans des situations de travail précaires et informelles.

1.8.2. Pour résumer...

2112 De 1957, date de la signature du Traité de Rome à 2007 et au Traité de Lisbonne, la norme sociale européenne a notablement évolué. Mais elle l’a plus souvent fait sous la pression des évènements que de par la volonté des Etats Membres. Que retenir de ces évolutions :

- une progression entièrement basée sur la recherche d’un consensus, les aspects lutte des classes étant totalement abandonnés par les différents acteurs européens,
- mais une progression irrégulière en fonction des sujets et des domaines, probablement liés à des modèles sociaux différents d’un Etat Membre à l’autre,
- un rôle très important accordé aux partenaires sociaux dans la formation de la norme européenne, importance sans nul doute due à leur capacité d’adaptation aux réalités du terrain.

Titre 2, Section 2

Compétences de l'Union Européenne en Matière Sociale.

2.1. Les Différentes compétences de l'Union Européenne.

2.1.1. Le compromis originel.

2201 L'Europe sociale commence dès avant les traités, lors de leur négociation. En pleine crise de Suez, la visite du chancelier allemand Konrad ADENAUER, ne peut se solder par un échec. Mais les propositions du comité intergouvernemental formulées en avril 1955 par la voix de son président, le belge Paul Henri SPAAK, ne conviennent pas totalement au gouvernement français qui ne souhaite pas renouveler les problèmes rencontrés par la CECA. Deux courants s'opposent en France, celui d'une harmonisation sociale européenne et celui d'une harmonisation des charges. Finalement, le gouvernement français arbitra pour la seconde solution afin de contrer l'offensive britannique en faveur d'une zone de libre-échange.

Alors que le chancelier allemand arrive à Paris, il est demandé à deux diplomates, Robert MARJOLIN et Karl CARSTENS, de trouver un compromis. Ils arriveront à un texte commun qui pose les bases du futur article 117 du traité de Rome. Ce texte sera accepté le 16 novembre par les quatre autres partenaires de la négociation du traité de Rome

Sur le fond, ce jour-là la France a cédé sur la question sociale tandis que l'Allemagne, elle, cédait sur Euratom. Seul, l'article 51 du traité prévoira une intervention de l'Europe pour coordonner les systèmes de Sécurité Sociale, avec comme objectif de permettre la liberté de circulation des travailleurs au sein des Communautés Européennes. Depuis, la politique sociale européenne a toujours couru derrière la politique économique.

Il faudra attendre le milieu des années 70, et les conséquences sociales du premier choc pétrolier, pour que les Etats Membres mesurent l'importance des aspects sociaux pour l'Europe et les prennent progressivement en compte dans les textes de l'Union Européenne.

L'objectif des différentes versions du traité instituant la Communauté Européenne était d'adapter le fonctionnement de la communauté, puis de l'Union, par un rééquilibrage entre économique et social, dans le but de faire en sorte que l'élargissement ne soit pas constitutif d'une simple zone de libre échange mais source d'une véritable intégration européenne. Parmi les modifications intervenues figurent différentes dispositions destinées à permettre l'institution d'un début de politique sociale européenne.

Ces dispositions sociales étaient contenues dans le protocole social annexé au Traité de Maastricht puis le Traité instituant la Communauté Européenne, TCE, version Traité d'Amsterdam. Elles se trouvaient dans le Titre XI, " Politique Sociale, Education, Formation Professionnelle et Jeunesse ", Chapitre 1, " Dispositions Sociales ", articles 136 à 143. La reconnaissance institutionnelle du dialogue social européen figurait dans les articles 138 et

139 du TCE. Ces deux articles attribuent au dialogue social européen une mission spécifique dans le processus de la construction européenne.

Ces différentes dispositions ont été reprises dans le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne, TFUE, Titre X, " Politique Sociale ", Chapitre 1, " Dispositions Sociales ", articles 151 à 159. A noter que l'article 152 relatif au rôle des partenaires sociaux dans l'Union Européenne constitue au plan social une novation du traité de Lisbonne.

2.1.2. Objectifs de la politique sociale de l'UE : Article 151 TFUE, ex art. 136 TCE.

2202 Article 151 :

" La Communauté et les Etats Membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

A cette fin, la Communauté et les Etats Membres mettent en oeuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté.

Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives."

En résumé, basés sur la Charte sociale européenne, signée le 18 octobre 1961, et sur la Charte communautaire des droits sociaux des travailleurs, signée en 1989, la **Communauté Européenne et les Etats Membres se fixent les objectifs suivants :**

- promotion de l'emploi,
- amélioration des conditions de vie et de travail,
- protection sociale,
- dialogue social,
- développement des ressources humaines.

Ces objectifs peuvent se résumer dans la formule suivante :

" Faire de l'Europe l'économie la plus compétitive du monde et dotée du plus haut niveau de protection sociale "

2.1.3. Rôle des partenaires sociaux dans l'UE : article 152 TFUE.

2203 Cet article constitue la seule novation du traité de Lisbonne en matière sociale. Il vient préciser le rôle des partenaires sociaux :

Article 152 :

“ L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie.

Le sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi contribue au dialogue social.”

2.1.4. Domaines de compétence de l'UE : Article 153 TFUE, ex art. 137 TCE.

2204 Cet article précise les domaines de compétence de l'Union dans le domaine social, les moyens dont dispose l'Union, les modes selon lesquels le Conseil statue, ainsi que les limites d'action de l'Union. **A ce titre l'article 153 TFUE est, dans le domaine social européen, le plus important du Traité.**

Le **point 1 de l'article 153 TFUE** définit les domaines de compétence de la Communauté :

“ En vue de réaliser les objectifs fixés à l'article 151, la Communauté soutient et complète l'action des Etats Membres dans les domaines suivants :

- a) l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs,*
- b) les conditions de travail,*
- c) la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs,*
- d) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail,*
- e) l'information et la consultation des travailleurs,*
- f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 5,*
- g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté,*
- h) l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 150,*
- i) l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail,*
- j) la lutte contre l'exclusion sociale,*
- k) la modernisation des systèmes de protection sociale, sans préjudice du point c). ”*

De la lecture des articles 151 et 153 TFUE, nous pouvons tirer la conclusion que **la politique sociale de l'Europe est :**

- **un domaine partagé entre UE et Etats Membres...**
- **...dans des domaines bien définis.**

Le **point 2 de l'article 153 TFUE** précise les différentes mesures dont dispose le Conseil. Il peut :

- adopter des mesures destinées à encourager la coopération entre Etats Membres, mais, “ **à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats Membres** ”.
- En résumé, dans le domaine social, chaque Etat Membre reste maître chez lui !
- arrêter, dans les domaines de compétence de l'Union, par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement dans chacun des Etats Membres.

Il est par conséquent bien clair que, dans le domaine social, l'Union ne dispose pas du pouvoir d'intervenir sur les dispositions législatives et réglementaires des Etats Membres.

Le troisième alinéa du point 2 nous renseigne sur la procédure.²¹ Le Conseil statue :

- sur proposition de la Commission Européenne,
- après consultation du Comité Economique et Social Européen, CESE, et du comité des régions,
- après consultation du Parlement Européen.

En fonction des sujets, le traité prévoit deux modes de prise de décisions :

a) à l'**unanimité** sur :

- sécurité sociale et protection sociale des travailleurs,
- protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail,
- représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion,
- conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté.

²¹ Pour plus de détails sur la procédure, le lecteur consultera l'article 294 TFUE, ex art. 251 TCE.

b) à la **majorité qualifiée** ²² sur :

- amélioration du milieu de travail, santé et sécurité au travail,
- conditions de travail,
- information et consultation des travailleurs,
- intégration des personnes exclues du travail,
- égalité professionnelle entre les hommes et les femmes,
- lutte contre l'exclusion sociale,
- modernisation des systèmes de protection sociale.

Le **point 3 de l'article 153 TFUE** a trait à la formation de la norme nationale dans les Etats Membres. Il précise qu'un Etat Membre peut confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en œuvre des directives européennes. ²³

Le **point 4 de l'article 153 TFUE** en limite la portée. Il précise que les dispositions arrêtées :

- ne portent pas atteinte à la faculté des Etats Membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale,
- n'empêche pas un Etat Membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes que celles prévues par l'Union, pourvu que ces mesures restent compatibles avec les mesures en vigueur dans l'Union.

Le **point 5 de l'article 153 TFUE**, point extrêmement important, précise les **domaines exclus de la compétence de l'Union**, à savoir :

- les rémunérations,
- le droit d'association,
- le droit de grève,
- le droit de " *lock out* "

Ces points demeurent de la **compétence exclusive de chacun des Etats Membres**. Par la même cela empêche toute action directe au niveau de l'Union dans ces domaines, tant de la

²² La majorité qualifiée, MQ, correspond au nombre de voix qui doit être atteint, au sein du Conseil, pour qu'une décision soit adoptée lorsque les délibérations se font sur la base de l'article 205 (paragraphe 2) du traité instituant la Communauté Européenne.

Suite au traité de Nice, le nombre de voix attribué à chaque Etat Membre a été re-pondéré, en particulier pour les plus peuplés, afin que la légitimité des décisions du Conseil puisse être maintenue en termes de représentativité démographique. Depuis le 1^{er} janvier 2007, et suite à l'élargissement de l'Union, la majorité qualifiée est atteinte si 255 voix sur 345 sont réunies et que la décision recueille le vote favorable de la majorité des Etats Membres. En outre, un Etat Membre peut demander qu'il soit vérifié que la majorité qualifiée comprenne au moins 62% de la population totale de l'Union. A défaut, la décision n'est pas adoptée.

Au fur et à mesure des différentes réformes institutionnelles, le vote à la majorité qualifiée tend à remplacer le vote à l'unanimité, dans la mesure où ce dernier est moins efficace pour développer une politique communautaire opérationnelle (risque de veto).

²³ C'est à dire la procédure de transposition dans la législation nationale.

part des politiques que de la part des partenaires sociaux. En particulier, l'exclusion du droit d'association implique que chaque Etat Membre reste maître de la définition du statut juridique des partenaires sociaux, syndicat, association, représentativité, aptitude à négocier, etc.

2.1.5. Rôle de la Commission Européenne : Article 154 TFUE, ex art. 138 TCE.

2205 L'article 154 TFUE définit le rôle de la Commission Européenne dans le fonctionnement de l'Europe sociale :

1. *La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.*
2. *A cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire.*
3. *Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.*
4. *A l'occasion de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 139. La durée de la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission.*

Dans le domaine social européen, nous trouvons donc pour la Commission :

- un but de promotion du dialogue social au niveau européen,
- une première obligation de consultation des partenaires sociaux au niveau européen en préalable à toute proposition,
- une seconde obligation de consultation des partenaires sociaux européens lorsqu'elle estime qu'une action communautaire est souhaitable,
- **la possibilité pour les partenaires sociaux européens, lorsqu'ils le décident, de se saisir d'un commun accord d'un sujet**, moyennant le respect d'un délai maximum de la procédure.

Ce dernier point est extrêmement important. Il crée un mode original de formation de la norme au niveau européen.

2.1.6. Relations conventionnelles et accords : Article 155 TFUE, ex art. 139 TCE.

2206 L'article 155 TFUE a fait l'objet d'une modification en 2001 lors du Traité de Nice. Il précise, en complément de l'article 154 :

- jusqu'où le dialogue entre partenaires sociaux peut conduire au niveau européen : *“ Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords ”*,
- le processus de mise en œuvre des accords sociaux au niveau communautaire : *“ La mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats Membres, soit dans les matières relevant de l'article 153, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission ”*,
- enfin le dernier alinéa de l'article 154 stipule que *“ le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les domaines pour lesquels l'unanimité est requise en vertu de l'article 153, paragraphe 2 ”*.

C'est sur la base de cet article du Traité que la Commission saisit les partenaires sociaux au niveau européen lorsqu'elle souhaite recueillir leur avis pour faire évoluer la norme sociale européenne.

2.1.7. Coordination des politiques sociales des Etats Membres : Article 156 TFUE, ex art. 140 TCE.

2207 L'article 156 TFUE explicite comment la Commission, en vue de réaliser les objectifs de la politique sociale de l'Union déterminés à l'article 151, encourage la coopération et facilite la coordination des politiques sociales entre Etats Membres.

Dans ce but, la Commission peut, notamment, réaliser des études, organiser des consultations, et émettre des avis après avoir consulté le Comité Economique et Social Européen.

2.1.8. Egalité professionnelle : Article 157 TFUE, ex art. 141 TCE.

2208 L'article 157 TFUE, ex article 141 TCE, reprend la notion d'égalité de rémunération figurant dans l'article 119 du Traité de Rome initial. L'élargissant, l'article 157 pose le principe plus vaste de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans chaque Etat Membre, en particulier dans le domaine des rémunérations.

Le Conseil peut, après consultation du Comité Economique et Social Européen, adopter des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances en matière d'emploi et de travail.

2.1.9. Congés payés : Article 158 TFUE, ex art. 142 TCE.

2209 L'article 158 TFUE précise que : “ *Les Etats Membres s'attachent à maintenir l'équivalence existante des régimes de congés payés* ”.

2.1.10. Rapport annuel sur l'évolution de la réalisation des objectifs : Article 159 TFUE, ex art. 143 TCE.

2210 L'article 159 TFUE précise que la Commission établit chaque année un rapport sur l'évolution de la réalisation des objectifs visés à l'article 151. Ce rapport est transmis au Parlement Européen et au Comité Economique et Social Européen.

2.1.11. Comité de la Protection Sociale : Article 160 TFUE, ex art. 144 TCE.

2211 L'article 160 TFUE institue un Comité de la Protection Sociale²⁴ qui a pour mission de :

- suivre la situation sociale dans les Etats Membres et la Communauté,
- faciliter les échanges d'informations, d'expérience et de bonnes pratiques entre les Etats Membres et la Communauté,
- préparer des rapports ou de formuler des avis.

Le Comité de la Protection Sociale a liberté d'établir les contacts qu'il désire avec les partenaires sociaux.

²⁴ A ne pas confondre avec les comités de comitologie.

2.2. Articulation des compétences sociales entre Union et Etats Membres.

2.2.1. La classification des compétences sociale entre Union et Etats Membres.

2212 Nous avons vu que les traités sont venus classer les compétences respectives de l'Union Européenne et des Etats Membres. Les principes généraux mis en place, ²⁵ en particulier principe de subsidiarité et principe de proportionnalité, trouvent évidemment application en matière de Droit social de l'Union Européenne.

Cette clarification des compétences respectives entre Union et Etats Membres se trouve aujourd'hui définie dans l'article 2 TFUE qui, rappelons-le, prévoit :

- des **compétences exclusives de l'Union**, fruit d'un transfert partiel de souveraineté des Etats Membres vers l'Union
- des **compétences partagées entre Union et Etats Membres**, les textes du traité venant préciser les modalités d'articulation,
- des **compétences d'appui, de coordination et de complément**, là encore les textes du traité les déterminant.

A ces compétences de l'Union s'ajoutent des domaines réservés exclusivement aux Etats Membres, domaines également précisés dans les traités.

2.2.2. Articulation des compétences en matière sociale.

2213 En mettant en place cette répartition de compétence, et en la précisant au fil du temps, les Etats Membres, signataires des traités, se fixaient un objectif de clarté dans la définition du qui fait quoi. Peut-on dire, après Lisbonne, que cet objectif est atteint en matière sociale ?

- **Une meilleure définition du qui fait quoi en matière sociale.**

Le TFUE prévoit explicitement que :

- la politique sociale, pour les aspects définis dans le traité, est une compétence partagée entre l'Union et les Etats Membres, article 4, point 2, alinéa b) TFUE,
- la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'éducation, la formation professionnelle, sont des compétences d'appui de l'Union, article 6, alinéas a) et e). Si l'on retourne la lecture du texte, cela veut dire que ces domaines sont de la compétence exclusive des Etats Membres, et que l'Union mène des actions d'appui.

²⁵ Voir Titre I, section 3, paragraphe 1

De manière plus précise, l'article 153 TFUE reprend et précise les dispositions de l'ancien article 137 TCE. Mais le rôle de l'Union est clairement limité à l'adoption des mesures destinées à encourager la coopération entre Etats Membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats Membres.

Enfin, dans son programme " Mieux légiférer ", l'Union souhaite mettre en place une " Réglementation intelligente ". Cette louable intention comporte cependant un risque de création de procédures complexes de nature à ralentir toute initiative en matière sociale.

- **Des marges de manœuvre demeurent.**

Les précisions introduites par le traité de Lisbonne ne fixent cependant pas toutes les frontières. Dans les domaines des revenus minimum, de la jeunesse, de la lutte contre la discrimination en fonction du genre, aucunes limites précises ne sont posées dans le traité, laissant ainsi aux acteurs européens, en matière sociale, des possibilités d'intervention aux limites des compétences de l'Union, surtout lorsque ces actions trouvent appui sur l'application du principe de non-discrimination posé par le droit de l'Union.

De la même manière, dans les domaines des compétences partagées, l'Union n'est sensée intervenir que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagé ne peuvent pas être atteints de manière satisfaisante par les Etats Membres. Dit autrement, en cas de doute, celui-ci profite aux Etats Membres, mais la tentation est grande pour l'Union d'intervenir en invoquant une valeur ajoutée pour son intervention. Et celle-ci ne s'en prive pas !

2.3. La Modernisation du droit du travail européen.

2.3.1. L'objectif européen " mieux légiférer ".

2214 La Commission européenne a mis en place un plan d'action ayant pour objectif de " mieux légiférer ". Dans son livre blanc sur la gouvernance européenne la Commission se fixe pour but de " simplifier davantage le droit communautaire existant et encourager les Etats Membres à simplifier les réglementations nationales qui mettent en œuvre les dispositions communautaires ".²⁶ L'objectif central est de garantir un corpus législatif communautaire fiable, mis à jour et convivial dans l'intérêt des citoyens, des travailleurs et des entreprises.

La mise en œuvre du cadre d'action prévu par la Commission devait conduire à :

- la suppression du " bois mort ", c'est à dire des textes juridiques devenus obsolètes et surannés, ce qui aboutirait à une réduction considérable du volume de l'acquis communautaire sans altérer la situation juridique,
- la réécriture de textes juridiques afin de les rendre plus cohérents et compréhensibles, là aussi sans altérer la situation juridique,
- l'amélioration de la présentation de l'acquis communautaire et de son accessibilité en vue de la consultation et de l'utilisation de la législation communautaire,
- le démarrage d'un processus graduel, à long terme, de modernisation et de simplification de la législation et des politiques existantes, non pas pour déréglementer ou réduire l'acquis, mais pour remplacer les anciennes approches par des instruments de réglementation plus adaptés et proportionnels.

2.3.2. Le Livre vert sur la modernisation du droit du travail.

2215 Le droit du travail n'a pas échappé à cette volonté de la Commission de reprendre son corpus législatif. Elle s'est traduite par la publication en 2006 d'un livre vert intitulé " Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle ". son objectif est de *lancer un débat public dans l'Union afin de réfléchir à la manière de faire évoluer le droit du travail dans le sens de l'objectif de la stratégie de Lisbonne, à savoir parvenir à une croissance durable génératrice d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité. La modernisation du droit du travail est l'une des principales conditions d'une capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises qui produit des résultats.*²⁷

Ce document va marquer un infléchissement de la politique sociale de l'Union Européenne. Nous allons passer de l'harmonisation des droits sociaux entre les différents Etats Membres à un droit du travail européen au service des politiques de l'emploi. La Commission part du rapport remis au Conseil européen par la task force européenne pour l'emploi, présidée par

²⁶ Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 final du 02.08.2001.

²⁷ Com(2006) 708 final, introduction

Wim Kok, ²⁸ qui fait le constat d'un marché du travail à deux vitesses, les travailleurs pouvant se ranger dans deux catégories, les travailleurs "intégrés", "insiders", ayant un emploi permanent et les "exclus", "outsiders", notamment les chômeurs, les personnes coupées du marché du travail et celles se trouvant dans des situations de travail précaires et informelles.

La Commission arrive au constat que le modèle traditionnel de la relation de travail, c'est-à-dire un Contrat de travail à Durée Indéterminée, CDI, peut ne pas être adapté à tous les travailleurs appelés à relever le défi de l'adaptation aux changements et de la saisie des opportunités de la mondialisation. Elle ajoute que des clauses et des conditions de travail trop protectrices peuvent par ailleurs décourager les employeurs de recruter pendant les périodes de reprise économique. Selon la Commission, d'autres modèles de relations contractuelles peuvent renforcer la capacité des entreprises à développer la créativité de leur personnel dans son ensemble et développer ainsi leur avantage concurrentiel.

Pour la Commission, plutôt que de l'harmonisation de la relation de travail traditionnelle, il faut donc maintenant se préoccuper plus des différentes formes de contrat qui ont proliféré en l'absence d'une adaptation plus globale du droit du travail et des conventions collectives à la suite de l'évolution rapide de l'organisation du travail et de la société.

Le livre vert pose que les chances d'accéder au marché du travail, d'y rester et d'y progresser varient considérablement, car la législation relative à la protection de l'emploi et la réglementation des contrats au niveau national ont toutes deux une forte incidence sur les transitions entre les statuts, en particulier en ce qui concerne la situation des chômeurs de longue durée et des "exclus" recrutés sur des emplois précaires. Parmi les mesures normatives qui facilitent les transitions sur le marché du travail, issues du dialogue social au niveau national, figurent la loi néerlandaise sur la flexibilité et la sécurité de 1999, la loi autrichienne sur les indemnités de licenciement (Abfertigungsrecht) de 2002 et le décret espagnol de juin 2006 facilitant la conversion des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée assortis d'indemnités de licenciement réduites.

A partir de ce constat, la Commission introduit la notion de Flexicurité, plus de flexibilité dans l'emploi en échange de plus de sécurité de l'emploi. Le grand mot est lâché, et cette notion sera présentée par la Commission en juin 2007. ²⁹

²⁸ Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004.

²⁹ COM(2007) 359 final, du 27 juin 2007, Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité.

2.3.3. Les principes communs de flexicurité.

2216 La Commission présente une série d'orientations afin d'encadrer les stratégies de flexicurité des Etats Membres. En effet, les principes de flexicurité contribuent à la modernisation des modèles sociaux européens.

- **Concept de flexicurité.**

Pour être efficaces, les stratégies de modernisation du marché du travail doivent prendre en compte les besoins des travailleurs comme des employeurs. Ainsi le concept de flexicurité est une approche globale qui privilégie:

- la **flexibilité des travailleurs** qui doivent pouvoir s'adapter aux évolutions du marché du travail et réussir leurs transitions professionnelles. De même, elle doit favoriser la flexibilité des entreprises et de l'organisation du travail, afin de répondre aux besoins des employeurs et améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.
- la **sécurité pour les travailleurs**, qui doivent pouvoir progresser dans leurs carrières professionnelles, développer leurs compétences et être soutenus par les systèmes d'assurance sociale durant leurs périodes d'inactivité.

Les stratégies de flexicurité visent à réduire les taux de chômage et de pauvreté dans l'Union Européenne. Elles contribuent en particulier à faciliter l'intégration des groupes les plus défavorisés sur le marché de l'emploi (tels que les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés et les chômeurs de longue durée).

- **Stratégies de flexicurité.**

Les stratégies nationales doivent être mises en place selon quatre principes qui se renforcent mutuellement:

- la **souplesse et la sécurité des contrats de travail**, dans le respect du droit du travail, des conventions collectives et des principes modernes d'organisation du travail,
- la mise en place de **stratégies d'apprentissage tout au long de la vie**, en vue de soutenir l'adaptation permanente des travailleurs, en particulier des plus vulnérables sur le marché du travail,
- l'**efficacité des politiques actives du marché du travail** (PAMT) afin d'aider les travailleurs à retrouver du travail à la suite d'une période d'inactivité,
- la **modernisation des systèmes de Sécurité Sociale**, pour l'attribution d'aides financières encourageant l'emploi et facilitant la mobilité sur le marché du travail.

Les partenaires sociaux doivent participer activement à la mise en place des stratégies de flexicurité pour garantir la bonne application de ces principes.

Les Etats Membres adaptent leurs stratégies de flexicurité en fonction des spécificités de leur marché du travail. Cependant, la Commission leur recommande de respecter une série de principes :

- **approfondir la mise en place de la stratégie de Lisbonne**, pour améliorer l'emploi et la cohésion sociale dans l'Union,
- **rechercher un équilibre entre les droits et les responsabilités des employeurs**, des travailleurs, des personnes en recherche d'emploi et des pouvoirs publics,
- **adapter le principe de flexicurité** à la situation de chaque Etat Membre,
- **soutenir et protéger les travailleurs** en période de transition ou d'inactivité, en vue de leur intégration sur le marché de l'emploi ou pour les accompagner vers des contrats de travail stables,
- **développer la flexicurité** à l'intérieur de l'entreprise et la flexicurité externe entre plusieurs entreprises, afin de soutenir les évolutions de carrière,
- **promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes**, ainsi que l'égalité des chances pour tous,
- **favoriser la collaboration entre les partenaires sociaux, les pouvoirs publics** et les autres parties prenantes,
- **répartir de manière équitable des coûts budgétaires** et des bénéfices des politiques de flexicurité notamment entre entreprises, individus et budgets publics avec attention particulière pour les PME.

Titre 2, Section 3 Les Outils et les Politiques Sociales de l'Union.

3.1. Le Projet Social de l'Union Européenne.

3.1.1. Evolution des politiques sociales.

2301 Le projet social européen est à la fois en ensemble juridique et un projet politique, la norme de droit venant le plus souvent décrire et figer le projet politique.

Avant d'examiner en détail les divers aspects de la législation sociale européenne il y a donc lieu de décrire les principaux outils et politiques sociales mises en œuvre par l'Union Européenne dans le cadre de ses prérogatives.

Toute personne morale comme une collectivité territoriale, un Etat, ou bien encore l'Europe, c'est à dire toute société organisée d'individus, est amené à décliner sa politique sociale dans plusieurs domaines. Remarquons en préalable que, pour toute collectivité, cette notion de politique sociale a d'une part évolué au cours de l'histoire, et que, d'autre part, elle se développe différemment d'une collectivité à une autre.

Plusieurs auteurs ont étudié ces politiques sociales, sous des approches différentes :

- pour Marie Thérèse JOIN-LAMBERT,³⁰ les politiques sociales se caractérisent par **l'invention nécessaire pour rendre gouvernable une société ayant opté pour un régime démocratique, dans le cadre d'un système économique libéral** ; ensemble d'actions mises en œuvre progressivement par les pouvoirs publics pour parvenir à transformer les conditions de vie d'abord des ouvriers puis des salariés et éviter les explosions sociales, la désagrégation des liens sociaux.
- pour Thomas Humphrey MARSHALL (1893-1981) la politique sociale consiste dans **l'usage du pouvoir politique pour supplanter, compléter ou modifier les mécanismes du système économique** en vue d'atteindre les résultats que le système ne pourrait pas atteindre par lui même.
- pour Alain EUZEBY, **" le social fait appel au politique pour corriger l'économique "**.
- Selon Pierre ROSANVALLON, il existe 4 grands volets de la politique sociale :
 - o le **social redistributif** : c'est l'Etat providence qui a pour mission d'assurer la solidarité entre les citoyens,
 - o le **social de " capacitation "** : ce sont les outils par lesquels les personnes ont les moyens de gérer leur chances (égalité des chances, la santé, l'éducation, etc.),

³⁰ Marie Thérèse JOIN-LAMBERT, Les politiques sociales, Dalloz-FNSP.

- le **social régulateur** qui concerne la réglementation comme le droit du travail,
- le **social protecteur** qui vise préserver la dignité humaine. Ce sont par exemple les droits fondamentaux.

En France l'idée de politique sociale est généralement associée à une politique publique liée à la Sécurité Sociale, et plus largement aux divers organismes sociaux, même si de nos jours cette conception évolue. Ce lien fait référence essentiellement au concept d'Etat providence.

D'autres institutions, comme l'OCDE, définissent le social comme : " une politique efficace qui aide les individus à vivre pleinement et à s'épanouir, et qui ce faisant permet aux économies de mieux s'adapter aux nouvelles possibilités de croissance. A l'inverse, une mauvaise politique sociale devient synonyme d'engrenage dans la pauvreté ou d'exclusion sociale ".

3.1.2. L'Europe sociale : une mosaïque de modèles sociaux nationaux.

2302 Comme les autres organisations humaines, l'Union Européenne a été amenée à préciser son approche du social. Elle l'a défini comme : " **l'amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et l'égalité des chances sont les mots d'ordre de la politique sociale et de l'emploi européenne. L'Union veut que tous ses citoyens disposent des compétences suffisantes pour accompagner l'évolution d'une économie de la connaissance** ".

Pour aller plus loin, l'Union Européenne a souhaité préciser la notion de " modèle social européen ". Pour l'Union, c'est à dire les 28 Etats Membres et leurs représentants, il existe bien un modèle social proprement européen, caractérisé par un haut niveau de protection des personnes contre les aléas de l'existence. Selon la Confédération Européenne des Syndicats, CES, " *Le modèle social européen consiste en une vision de la société qui allie une croissance économique durable et des conditions de vie et de travail sans cesse améliorées. Cette vision implique le plein emploi, des emplois de qualité, l'égalité des chances, une protection sociale pour tous, l'inclusion sociale et l'implication des citoyens dans les décisions qui les concernent. Pour la CES, le dialogue social, la négociation collective et la protection des travailleurs représentent des facteurs essentiels dans le cadre de la promotion de l'innovation, de la productivité et de la compétitivité. C'est cet aspect qui distingue l'Europe, où le progrès social d'après guerre a suivi la croissance économique, du modèle américain, où quelques individus ont été avantagés au détriment du plus grand nombre. L'Europe doit continuer de soutenir ce modèle social afin qu'il serve d'exemple à d'autres pays situés dans le monde entier* ".

L'une des originalités du modèle social européen réside dans des principes communs associés à une diversité dans la mise en oeuvre. Ce que l'on appelle le " **modèle social européen** " repose sur un principe commun de protection des individus, mais se décline en des régimes nationaux différenciés, construits pendant les trente glorieuses et mis en

déséquilibre aujourd’hui sous les effets conjugués de la mondialisation et des évolutions démographiques.

Dans un concept occidental, il est courant de faire la distinction entre trois³¹ ou quatre³² “ modèles sociaux ” ou régimes-types :

- le régime “ social-démocrate ” des pays scandinaves,
- le régime “ libéral ” des pays anglo-saxons,
- le régime “ conservateur-corporatiste ” des pays d’Europe continentale, auxquels on rattache les pays d’Europe du Sud avec quelques particularités pour ces derniers.

Ces trois régimes sont confrontés aux mêmes défis, mais ils y répondent différemment.

Les pays scandinaves, avec leur régime “ **social-démocrate** ” sont ceux qui ont poussé le plus loin la logique de la protection sociale universelle. Le niveau élevé de prélèvement obligatoire, l’écrasement de la hiérarchie des salaires, de même que les contrôles impliqués par les mesures d’activation sont supportés par la population dans la mesure où le niveau de chômage est redevenu très bas et le taux d’emploi élevé et où l’indemnisation des chômeurs est satisfaisante. Après une période de réduction égalitaire des dépenses sociales pour une raison de rééquilibrage budgétaire, les pays nordiques semblent avoir retrouvé leur modus vivendi socio-économique.

Le régime “ **libéral** ” des pays anglo-saxons se caractérise par la réduction de la protection universelle au seul domaine de la santé, par la concentration de la redistribution sur les très pauvres, par la largeur de l’éventail des rémunérations et par l’aspect répressif et de contrôle social des politiques destinées aux pauvres. Les revenus de redistribution sont de plus de 25 % inférieurs à ce qu’ils sont dans les pays nordiques et dans ceux de l’Europe continentale. Les changements intervenus dans l’environnement économique se sont traduits par l’accentuation des caractéristiques du modèle.

Le régime “ **conservateur-corporatiste** ” des pays d’Europe continentale a comme composantes essentielles son système d’assurance sociale financé par les cotisations sociales assises sur les salaires, l’égalité d’accès de tous aux services publics, la place réservée aux partenaires sociaux dans le pilotage et la gestion de certaines institutions. La lutte contre le chômage y a longtemps consisté à réduire l’offre de travail par des incitations des femmes à rester au foyer, des jeunes à prolonger leurs études, des travailleurs âgés à partir en retraite.

³¹ Voir les écrits d’ESPING-ANDERSEN.

³² Voir les écrits de FERFERA et BERTOLA.

La France tend à se rattacher à ce dernier régime, mais le modèle français³³ se caractérise en plus par :

- une politique de croissance du salaire minimum à un rythme supérieur à celui de la productivité,
- la non-intégration des questions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans certains des domaines qui relèvent des politiques publiques,
- la très faible reconnaissance de certains acteurs, entre autres de l'acteur associatif qu'il exclut de l'élaboration de ces politiques publiques,
- une grande difficulté à aborder les questions de discrimination, d'inégalités dans l'accès à l'emploi, de précarité et d'insécurité.

La prégnance de chacun de ces modèles dans l'Europe sociale est forte, mais, si les réformes entreprises le sont par chacun en restant dans la logique de son propre modèle, on constate néanmoins des signes de convergence. Cela résulte de l'influence exercée par le niveau européen. L'Europe intervient par différents moyens, et parmi eux à travers la mise en place d'outils et de politiques sociales communautaires.

L'ensemble de ces outils et des politiques sociales communautaires ne font pas forcément l'objet d'actes juridiques de la part des institutions européennes, cependant ils ont donné lieu à de nombreuses communications de la part de la Commission Européenne.

3.1.3. Le principe de non-discrimination.

- Les textes fondateurs.

2303 L'un des grands principes qui fonde l'Union est celui de la non-discrimination. Il va se retrouver dans l'ensemble du droit de l'Union, et bien évidemment dans le droit social de l'Union.

Ce principe de non-discrimination n'est pas unique à l'Union, il irrigue tout un ensemble de textes et d'accords internationaux. Le droit de toute personne à l'égalité devant la Loi et à la protection contre la discrimination constitue un droit universel reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, par la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, par les pactes des Nations Unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signés par tous les Etats Membres.

³³ Le modèle social français, tant vanté, est en partie un mythe dans la mesure où sa pertinence s'est fortement corrodée, incapable qu'il a été de s'adapter aux nouvelles causes et formes d'inégalité. L'attachement porté aux institutions du " modèle social français " occulte en grande partie ses dysfonctionnements et son inadaptation.

De même, la Convention n° 111 de l'Organisation Internationale du Travail interdit toute discrimination en matière d'emploi et de travail.³⁴

L'Union Européenne vient reprendre et réaffirmer ces principes lors de sa fondation, puisqu'elle proclame dans le traité de Maastricht, article du TUE :

“ L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats Membres.

L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats Membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.”

En matière sociale le traité d'Amsterdam viendra reprendre ces dispositions. Elles se retrouvent aujourd'hui dans la deuxième partie du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne, en particulier dans l'article 19 TFUE (ex art. 13 TCE) qui pose :

*“ Sans préjudice des autres dispositions des traités et dans les limites des compétences que ceux-ci confèrent à l'Union, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de **combattre toute discrimination** fondée sur le **sexe**, la **race** ou l'origine ethnique, la **religion** ou les convictions, un **handicap**, l'**âge** ou l'**orientation sexuelle**.”*

Ce principe de non-discrimination va trouver application dans de nombreux domaines adressés par le droit social de l'Union Européenne, tel l'égalité en matière de rémunération, article 157 TFUE (ex art. 141 TCE) ou bien l'égalité en matière de Sécurité Sociale ou d'assurance.

- **La jurisprudence de la Cour de Justice.**

De son côté, la Cour de Justice, non seulement va veiller à la stricte application du principe de non-discrimination, mais par différents arrêts, viendra amplifier considérablement le champ d'application du principe de non-discrimination en matière sociale. Plusieurs jurisprudences importantes vont marquer le droit communautaire :

- arrêt “ **Defrenne** ”, du 8 avril 1976, **affaire C-43/75**, par lequel la Cour reconnaît le principe de non-discrimination en matière de rémunération comme étant d'effet

³⁴ Convention OIT n° 111, article 2 : “ Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière. ”

- direct, ce qui permet aux citoyens de l'Union de l'invoquer directement devant le juge national sans qu'il soit besoin d'un texte de droit dérivé,
- arrêt " **Barber** ", du 17 mai 1990, **affaire C-262/88**, par lequel la Cour assimile les régimes de retraite professionnels à des rémunérations pour lesquels le principe de non-discrimination en fonction du genre trouve application. Cet arrêt influencera durablement les évolutions de la protection sociale française,
 - arrêt " **Greismar** ", du 27 novembre 2001, **affaire C-366/99**, par lequel la Cour étend la jurisprudence Barber à la fonction publique,
 - arrêt " **Europ Chemi-Con** ", du 27 janvier 2005, **affaire C-422/02**, par lequel la Cour reconnaît l'application du principe de non-discrimination aux problématiques de l'âge,
 - arrêt " **Mangold** ", du 22 novembre 2005, **affaire C-144/04**, par lequel la Cour confère un effet direct à la non-discrimination en fonction de l'âge.

- **Rôle structurant du principe de non-discrimination.**

En matière sociale, l'Union s'est fortement appuyé sur les droits fondamentaux, et parmi eux sur le principe de non-discrimination, pour justifier nombre de ses interventions.

Le principe de non-discrimination est présent dans le droit de l'Union dès le traité fondateur. Il figure en effet dans l'article 119 de la première version du traité de Rome, même s'il est alors limité à l'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes.³⁵

Reproduit dans l'article 157 du TFUE, le principe a été élargi depuis le traité d'Amsterdam à d'autres domaines : âge, handicap, orientation religieuse et / ou sexuelle, appartenance ethnique. Il est ainsi devenu un outil juridique très structurant que l'on retrouve en particulier en matière de Sécurité Sociale. Le même outil est également utilisé par l'Union dans le cadre de ses politiques de cohésion sociales

La mise en œuvre de la non-discrimination au niveau européen a fortement influencé les droits nationaux des Etats Membres La discrimination indirecte, la discrimination par association, le harcèlement, le renversement de la charge de la preuve, etc. sont autant de novations juridiques européennes qui ont solidement marqué les droits nationaux. Les difficultés rencontrées par les Etats Membres à la suite des arrêts de la Cour de Justice suffissent amplement à en témoigner.

Le traité de Lisbonne a cherché, par un renforcement du socle des normes de référence, à pousser plus loin les prérogatives de l'Union dans le domaine de la protection des droits fondamentaux et de la lutte contre les différentes formes de discrimination :

- l'article 3 TUE fixe désormais comme objectif à l'Union de combattre l'exclusion sociale et les discriminations, et de promouvoir la justice et la protection sociales,

³⁵ Article 119 du traité de Rome original : " *Chaque Etat Membre assure au cours de la première étape, et maintient par la suite, l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail.* "

- l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant,
- l'article 6 TUE confère à la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000 une valeur juridique identique à celle des traités.

3.2. L'Agenda Social Européen.

3.2.1. Historique.

2304 La notion d'Agenda Social Européen est apparue officiellement pour la première fois en décembre 2000 lors des discussions du Traité de Nice. Issu d'un processus de concertation initié par la Commission Européenne lors des entretiens de Val Duchesse,³⁶ mis au point pour la première fois lors du Conseil Européen de Lisbonne de mars 2000, adopté par les Etats Membres à l'occasion du Traité de Nice, l'Agenda Social Européen est une feuille de route qui fixe une série de priorités et d'objectifs pour l'Union dans le domaine social à l'horizon des cinq prochaines années. Le premier agenda social couvrait la période 2000 à 2005.³⁷ Il visait à promouvoir **“ l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ”**.

L'Agenda Social implique, pour son élaboration, tous les acteurs (institutions, Etats Membres, autorités régionales et locales, partenaires sociaux, société civile et entreprises) et prévoit, pour sa mise en oeuvre, un recours à tous les instruments communautaires existants (coordination, législation, dialogue social, fonds structurels, etc.).

Sa mise en oeuvre et son suivi sont examinés lors de chaque Conseil Européen de printemps sur la base d'un tableau de bord élaboré par la Commission.

3.1.2. Tableau de bord.

2305 Le tableau de bord présenté par la Commission dresse un rapide bilan de la situation sociale et de l'emploi avant de passer en revue les mesures-clés adoptées dans les six domaines d'intervention prioritaires figurant dans l'agenda social.

Il est possible de citer notamment l'adoption d'indicateurs de qualité par le Conseil Européen de Laeken, le plan d'action sur la mobilité et les compétences, l'accord sur le statut de la société européenne, l'accord sur la directive information - consultation, la création de l'Observatoire européen du changement et le Livre vert sur la responsabilité sociale des entreprises.

³⁶ C'est en 1985, avec le “ processus de Val-Duchesse ”, engagé par le Président de la commission Jacques Delors, que naît véritablement le dialogue social communautaire. Il invite à des Etats généraux toutes les organisations paritaires nationales affiliées à l'UNICE, à la CES ou au CPE et jettent ainsi les premières bases d'un dialogue social à l'échelle communautaire. Le rôle des partenaires sociaux sera reconnu juridiquement au niveau européen dans un “ protocole social annexé au Traité de Maastricht ” en 1992.

³⁷ Voir la COM 2000-379 final du 28.06.2000 publiée par la Commission Européenne.

Le tableau de bord présente ensuite un certain nombre de propositions, dont on peut retenir la future communication sur l'évaluation de la SEE, le rapport conjoint Commission/Conseil sur l'accroissement de la participation de la main d'œuvre et la promotion du prolongement de la vie active, l'initiative destinée à stimuler le dialogue entre partenaires sociaux sur l'anticipation, la gestion des restructurations, les propositions de directives sur le travail temporaire et sur la lutte contre la discrimination fondée sur le sexe dans les domaines autres que l'emploi et le travail.

Le bilan des réalisations est plutôt positif. De nombreux objectifs ont été atteints, notamment en ce qui concerne la promotion de la qualité de l'emploi et le renforcement du dialogue social.

3.2.3. L'Agenda Social Européen pour la période 2006 – 2010.

2306 La politique sociale et de l'emploi de l'Union Européenne vise à promouvoir l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adaptée, le dialogue avec les partenaires sociaux, le développement des ressources humaines propres à assurer un niveau d'emploi élevé et durable, et la lutte contre l'exclusion. Le nouvel Agenda Social pour la période 2006 - 2010³⁸ s'inscrit dans le contexte de la relance de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Pour ce faire et répondre aux objectifs européens de solidarité et de prospérité l'Agenda Social 2006 – 2010 dégage deux priorités fondamentales :

- d'une part, l'emploi, dans le cadre de l'objectif de prospérité, et,
- d'autre part, l'inclusion, la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'égalité des chances dans le cadre de l'objectif de la solidarité.

La Commission Européenne propose donc un nouvel agenda social couvrant la période 2006-2010, dont le principal objectif est d'achever “ **une Europe sociale dans l'économie mondiale : des emplois et de nouvelles chances pour tous** ”.

Le nouvel Agenda Social fixe les priorités qui devraient orienter l'action de l'Union Européenne dans le développement du modèle social européen. Il vise aussi à promouvoir la cohésion sociale en tant que partie intégrante de la stratégie de Lisbonne et la stratégie en faveur du développement durable. Ce réexamen de l'Agenda social remplit une fonction essentielle dans la promotion de la dimension sociale de la croissance économique et améliore la mise en œuvre des actions prévues par l'ancien Agenda Social (2000-2005).

La valeur ajoutée de l'Agenda Social est incontestable car il facilite la modernisation des systèmes nationaux dans un contexte de changements économiques et sociaux profonds, et soutient le fonctionnement harmonieux du marché unique en assurant le respect des droits fondamentaux et de valeurs communes.

³⁸ Voir la COM 2005-033 final du 09.02.2005 publiée par la Commission Européenne.

L'Agenda développe une double stratégie :

- premièrement, il met l'accent sur son rôle pour accroître la confiance des citoyens,
- deuxièmement, il présente des actions clés selon deux axes majeurs qui sont l'emploi et l'égalité de chances et l'inclusion sociale.

3.2.4. Les Perspectives pour la période 2011 – 2016 : l'Agenda Social Renouvelé.

2307 Le 2 juillet 2008, la Commission Européenne a présenté à Luxembourg en même temps qu'à Bruxelles un ensemble d'initiatives qui sont censées refléter " un nouvel engagement en faveur de l'Europe sociale ".

La démarche choisie est intégrée et conjugue diverses politiques dans un contexte politique bien spécifique que la DG " Emploi, Affaires Sociales et Egalité des Chances " a défini de la manière suivante : *Il y a un acquis social en Europe dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la politique sociale sur lequel " il faut garder le cap ". La Commission doit néanmoins réagir à certaines critiques qui viennent aussi du Luxembourg après certains parmi les derniers arrêts de la Cour de Justice. Elle table donc un agenda à un moment précis, c'est-à-dire un an avant les élections européennes, qui seront importantes pour la constitution des majorités politiques qui influenceront sur la codécision entre Conseil et Parlement européen. Elle a également en vue de trois présidences de l'Union Européenne, dont celles de la France et de la Suède, deux pays à modèle social de très haut niveau, qui veulent parler de l'Europe sociale.*

Cet agenda n'implique pas pour la Commission une révision des finalités de l'agenda social européen, à savoir " des sociétés harmonieuses, fondées sur la cohésion et l'inclusion, qui respectent les droits fondamentaux et s'inscrivent dans des économies de marché saines ", mais un réexamen de ses moyens.

- **Les éléments du paquet de l'agenda social renouvelé.**

2308 Ce paquet se compose de 19 initiatives dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, de l'éducation et de la jeunesse, de la santé, de la société de l'information et des affaires économiques, parmi lesquelles ont été identifié 7 actions prioritaires :

1. Pour les enfants et jeunes – l'Europe de demain.

A cette fin, la Commission veut soutenir les Etats Membres pour qu'ils modernisent leurs systèmes d'éducation, pour que des objectifs visant à la réduction de la pauvreté chez les enfants soient fixés, pour que les principaux droits des enfants soient garantis et qu'une action en faveur de la santé des enfants et des jeunes soit entreprise.

2. Pour plus et de meilleurs emplois et de nouvelles qualifications.

La Commission voudrait développer une nouvelle stratégie pour l'emploi et les qualifications qui passerait par une mise en œuvre de la " flexisécurité ". Elle veut aussi soutenir les partenaires sociaux dans la gestion du changement. Une directive concernant le Comité d'Entreprise Européen, des Accords transnationaux au niveau des entreprises et un recours au Fonds Social Européen sont prévus. Elle prône le développement et la révision des mécanismes d'aide directe aux salariés mis au chômage en raison de la mondialisation (Fonds Européen pour la Mondialisation) et insiste sur l'intégration des immigrés et de leurs enfants, car ne pas les intégrer signifie que la pauvreté les guettera.

3. Pour la mobilité.

Le coup de pouce à la mobilité passerait par une directive concernant les droits des patients aux soins de santé transfrontaliers, l'organisation en octobre 2008, d'un Forum sur les droits sociaux et la mobilité de la main-d'œuvre, la mise en circulation d'une carte de santé électronique, des actions en faveur de la mobilité des chercheurs, des entrepreneurs, des jeunes volontaires et des immigrés, ainsi que la reconnaissance mutuelle des qualifications.

4. Pour une vie plus longue et plus saine.

Il s'agira ici de tenir plus compte des besoins de la population vieillissante, mais aussi de veiller à la durabilité des finances publiques. De ce fait, et cela est une urgence à moyen terme, une stratégie pour la modernisation des systèmes de protection sociale devra être développée dans tous les pays de l'Union. Réduire les inégalités dans l'accès aux soins de santé, veiller à plus de sûreté pour le patient et à la qualité des services en soins de santé, investir dans la santé des travailleurs et recourir plus aux technologies de l'information et de la Communication (TIC) pour améliorer la vie des personnes âgées sont d'autres axes d'action.

5. Combattre la pauvreté – l'inclusion active.

78 millions d'Européens risquent d'atteindre le seuil de pauvreté. Pour un grand nombre d'entre eux, il reste des barrières pour accéder à un emploi, à une formation, à un logement et aux soins de santé. D'où la nécessité d'une politique d'inclusion active, avec des aides au revenu, éventuellement un programme d'aide alimentaire, avec aussi une stratégie qui visera à en finir avec le " clivage numérique " (" Digital divide "). Il faudra dans ce contexte développer des services sociaux engagés, notamment au niveau des collectivités territoriales et locales

6. Combattre la discrimination ; promouvoir l'égalité entre les sexes.

Un autre axe est l'application des législations contre la discrimination basée sur la croyance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Autre constat : les Roms, qui sont plus de 10 millions, sont aussi une des plus grandes minorités ethniques de l'UE, pourtant ils font face à une discrimination étendue. La Commission s'est engagée à améliorer leur inclusion. Elle se propose de faire avancer la directive contre la discrimination, d'établir avec les Etats Membres une " Feuille de route " sur l'égalité des genres, de favoriser des mesures qui permettent la réconciliation entre vie privée et vie professionnelle, que les femmes s'établissent plus souvent en Union européenne

comme indépendants, que des aides aillent aux épouses qui aident les indépendants dans leurs entreprises et qui réduisent la différence de salaires entre les sexes.

7. Assurer la solidarité – à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe.

L'industrie et le commerce se développent à travers des frontières dans le marché unique. La Commission voudrait que les autorités politiques s'assurent qu'il en soit de même pour les accords sur l'emploi et le travail. Autre dimension : Le transport maritime fonctionne dans le monde entier. La Commission veut s'engager pour des normes minimum globales pour la santé et la sécurité en mer.

Tout ce paquet a été pensé pour que " les Européens puissent faire face à des réalités en mutation rapide – façonnées par la mondialisation, le progrès technologique, le vieillissement des sociétés – et à des évolutions, telles que l'augmentation récente des prix des denrées alimentaires et du pétrole et les remous sur les marchés financiers ”.

- **Comment procédera-t-on ?**

2309 La Commission a rappelé que " les actions dans le domaine social incombent essentiellement aux Etats Membres et doivent être mises en place au plus près du citoyen, aux niveaux national, régional et local ”.

La Commission se propose donc, dans le respect de la subsidiarité, de mobiliser une combinaison d'instruments pour atteindre les objectifs définis dans l'agenda social renouvelé :

- la **législation communautaire** (par ex. des propositions relatives à la discrimination en dehors du marché du travail, aux droits des patients dans le contexte des soins de santé transfrontaliers ainsi qu'à l'amélioration du fonctionnement des comités d'entreprise européens),
- le **dialogue social** (en encourageant les partenaires sociaux à exploiter pleinement les possibilités qu'offre le dialogue social européen),
- la **coopération entre Etats Membres** (en particulier, une coopération renforcée dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale),
- le **financement communautaire** (par les Fonds structurels de l'UE, le Fonds Européen d'ajustement à la Mondialisation et le programme PROGRESS pour l'emploi et la solidarité sociale),
- les **partenariats**, le **dialogue** et la **communication** (la participation et la consultation des organisations non gouvernementales, des autorités locales et régionales et d'autres parties prenantes),
- des **politiques communautaires** favorisant les opportunités, l'accès et la solidarité (grâce à l'examen des retombées des nouvelles initiatives sur le domaine social et l'emploi).

3.3. La Politique Communautaire de l'Emploi.

2310 Fondé sur les objectifs définis par l'article 151 TFUE, la Commission Européenne et le Conseil ont décidé la mise en place d'une politique communautaire de l'emploi pour aider les Etats Membres dans le développement et l'amélioration des emplois au sein de la Communauté. Cette politique s'est organisée prioritairement autour de trois axes :

- des instruments au service des politiques communautaires de l'emploi,
- une Stratégie Européenne pour l'Emploi, la SEE,
- un partenariat pour la croissance et l'emploi.

3.3.1. Instruments au service des politiques communautaires de l'emploi.

- **Méthode Ouverte de Coordination ou MOC.**

2311 L'un des objectifs de l'Union est de faire converger vers des objectifs communs les différentes situations nationales des Etats Membres. Dans les domaines pour lesquels les traités avaient prévu le transfert de la responsabilité juridique vers l'Union la voie normative se trouvait naturellement ouverte. Cependant cette voie s'est parfois avérée difficilement praticable, soit que la compétence de l'Union dans le domaine considéré n'est pas été pleinement avérée, soit que l'éloignement des législations des différents Etats Membres aient rendu leur rapprochement long et problématique. Pour contourner cette difficulté l'Union a mis en place une nouvelle approche, la " Méthode Ouverte de Coordination ou MOC ".

Processus cognitif, la " Méthode Ouverte de Coordination " est apparue au sein de l'Union Européenne dans les années 1990, et s'est trouvée officialisée dans la déclaration de Lisbonne du 24 mars 2000. Elle est à cette époque considérée comme une nouvelle forme de gouvernance, voire un nouveau paradigme de l'intégration européenne, qui pourrait enfin dépasser la tension entre méthodes communautaire et intergouvernementale.

La MOC se présente comme une méthode de régulation alternative à la méthode communautaire. Son grand mérite réside dans sa flexibilité et, de fait, en sa capacité à contribuer à la convergence progressive des politiques nationales, dans des domaines où les réticences des Etats Membres ne permettent pas l'intégration directe par le droit, du moins dans les conditions ordinaires assurées par le droit communautaire.

Les instruments de régulation de la MOC, les acteurs y intervenant au même niveau que les mécanismes de contrôle et de suivi, laissent penser à une méthode qui se distingue nettement des mécanismes " classiques " de la méthode communautaire, qui, quant à elle, est basée sur les concepts de jus positivisme et fédéralisme fonctionnel.

La MOC est un mode de coordination non contraignant des politiques publiques des différents Etats Membres de l'Union Européenne. Il s'applique dans des domaines qui relèvent essentiellement de la compétence des Etats (comme par exemple la protection sociale), et où l'Union ne peut édicter de règles contraignantes (règlement ou directive). La Méthode Ouverte de Coordination, MOC, a été créée dans le cadre de la politique de l'emploi et du processus de Luxembourg. Elle a été définie en mars 2000 comme l'un des instruments de la stratégie de Lisbonne.

La MOC fournit un nouveau cadre de coopération entre les Etats Membres en vue de faire converger les politiques nationales pour réaliser certains objectifs communs. Dans cette méthode intergouvernementale, les Etats Membres sont évalués par d'autres Etats Membres ("peer pressure" ou "appréciation par les pairs") et le rôle de la Commission est limité à de la surveillance. Le Parlement Européen et la Cour de Justice sont presque complètement écartés du processus de la MOC.

La Méthode Ouverte de Coordination prend place dans des domaines qui relèvent de la compétence des Etats Membres tels que l'emploi, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'éducation, la jeunesse et la formation.

Elle se base principalement sur :

- l'identification et la définition en commun d'objectifs à remplir (adoptés par le Conseil),
- des instruments de mesure définis en commun (statistiques, indicateurs, lignes directrices)
- le "benchmarking", c'est-à-dire la comparaison des performances des Etats Membres et l'échange des meilleures pratiques (surveillance effectuée par la Commission)

Selon les différents domaines, la MOC implique des mesures dites de "soft law"³⁹ qui sont plus ou moins contraignantes pour les Etats Membres, mais qui ne prennent jamais la forme de directives, de règlements ou de décisions. Ainsi, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne la MOC impose aux Etats Membres d'élaborer des plans de réformes nationaux et les transmet à la Commission. En revanche, la politique de la jeunesse ne contient pas d'objectifs chiffrés et la mise en œuvre des objectifs, laissée à l'appréciation des Etats Membres, ne fait pas non plus l'objet de plans d'action nationaux coordonnés au niveau européen.

Le principe de la Méthode Ouverte de Coordination, MOC, étant la coopération volontaire des Etats, son efficacité reste limitée, et l'on n'observe que des progrès assez lents vers les objectifs de convergence entre les différentes situations nationales qu'elle doit permettre de réaliser.

³⁹ La soft law, droit mou en français, est un ensemble de règles dont la "juridicité" est discutée. Ce sont des règles de droit non obligatoires, ce qui est a priori contraire à l'essence du droit. Un texte crée du droit mou quand il se contente de conseiller, sans poser d'obligation juridiquement sanctionnée.

- **Les Grandes Orientations des Politiques Economiques, GOPE.**

2312 L'Union Européenne doit axer ses politiques sur la croissance économique et l'emploi. Les Grandes Orientations des Politiques Economiques, GOPE, traduisent la relance de la stratégie de Lisbonne. Elles se concentrent sur les politiques macroéconomiques et sur les mesures et politiques que les Etats Membres doivent appliquer pour faire de l'Europe un lieu plus attractif pour les investisseurs et les travailleurs.

Le Conseil fait le point et synthétise sa position dans sa **recommandation 2005/601/CE du 12 juillet 2005**, concernant les grandes orientations des politiques économiques des Etats Membres et de la Communauté pour les années 2005 – 2008.

La recommandation énumère six lignes directrices à respecter par les Etats Membres en ce qui concerne leurs politiques économiques, destinées à :

- assurer la stabilité économique en vue d'une croissance durable,
- assurer la viabilité de la situation économique et budgétaire,
- favoriser une affectation efficace des ressources axée sur la croissance et l'emploi,
- veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité économique,
- favoriser une plus grande cohérence des politiques macroéconomiques, structurelles et de l'emploi,
- contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM.

- **Le Fonds Social Européen, FSE.**

2313 Le Fonds Social Européen est l'un des instruments le plus ancien dont est doté l'Union Européenne puisqu'il a été mis en place par le Traité de Rome.⁴⁰ A l'origine, il devait servir à *“ améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché commun et à contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie ”*. Le FSE avait alors pour mission de *“ promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs ”*.

Depuis ses missions se sont considérablement élargies. Elles sont maintenant définies dans le **règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement et du Conseil, du 5 juillet 2006**.⁴¹

Il est venu définir la mission et le champ d'application du Fonds Social Européen pour la période 2007 - 2013, et prévoit des dispositions spécifiques relatives aux types d'activités qui peuvent être financées par le FSE.⁴² Le FSE a désormais pour mission de soutenir les

⁴⁰ Articles 123, 124 et 125 du traité signé le 25.03.1957.

⁴¹ Ce règlement est venu abroger le règlement (CE) n° 1784/1999.

⁴² Le FSE soutient les priorités de la Communauté en ce qui concerne la nécessité de renforcer la cohésion sociale, d'accroître la productivité et la compétitivité, et d'encourager la croissance économique et le développement durable. Dans ce contexte, le FSE vise à contribuer au renforcement de la cohésion économique et sociale en améliorant l'emploi et les possibilités d'emploi.

politiques des Etats Membres afin de recentrer la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi. Ces politiques sont étroitement liées aux Grandes Orientations des Politiques Economiques, GOPE, à la Stratégie Européenne pour l'Emploi, SEE, ainsi qu'aux lignes directrices pour l'emploi. Plus spécifiquement, le FSE vise à :

- atteindre le plein emploi,
- augmenter la qualité et la productivité du travail,
- promouvoir l'inclusion sociale (notamment l'accès des personnes défavorisées à l'emploi),
- réduire les disparités nationales, régionales et locales en matière d'emploi.

Le champ d'application est clairement précisé. Dans le cadre des objectifs " Convergence " et " Compétitivité régionale et emploi ", le FSE soutient des actions dans les Etats Membres au titre des domaines suivants :

- augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise, afin d'améliorer l'anticipation et la gestion positive des changements économiques,
- améliorer l'accès à l'emploi et l'insertion durable sur le marché du travail des demandeurs d'emploi et des personnes inactives,
- prévenir le chômage, en particulier le chômage de longue durée et le chômage des jeunes,
- encourager le vieillissement actif et prolonger la vie active,
- accroître la participation au marché du travail,
- renforcer l'inclusion sociale des personnes défavorisées en vue de leur intégration durable dans l'emploi,
- lutter contre toutes les formes de discrimination sur le marché du travail,
- renforcer et accroître le capital humain,
- promouvoir les partenariats.

Il en va de même des priorités, de plus, dans le cadre de l'objectif " Convergence ", le FSE soutient les priorités suivantes :

- plus d'investissement dans le capital humain, avec des réformes dans les systèmes d'éducation et de formation, une participation accrue à l'éducation et à la formation tout au long de la vie et au développement du potentiel humain dans le domaine de la recherche et de l'innovation,
- un renforcement de la capacité et de l'efficacité institutionnelle afin de contribuer à la bonne gouvernance.

Au fil du temps le FSE s'est vu complété par plusieurs autres fonds.⁴³

⁴³ Fonds Européen de Développement Régional, FEDER, Fonds de Cohésion et Fonds Spécial d'Intervention.

- **Les autres instruments techniques.**

2314 Pour pouvoir évaluer et conduire sa politique dans le domaine social, l'Union s'est également doté d'instruments techniques :

- le **Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS)** ⁴⁴ : il a pour objet d'apporter une aide financière à la mise en œuvre des objectifs de l'Union Européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales. Il contribue ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne. Doté d'un budget de 743 millions d'euros, PROGRESS financera des activités d'analyse et d'apprentissage mutuel, de sensibilisation et de diffusion ainsi que des aides aux principaux acteurs pour la période 2007-2013. Le programme sera divisé en cinq sections correspondant à cinq grands domaines d'activité : l'emploi, la protection et l'inclusion sociale, les conditions de travail, la lutte contre la discrimination et la diversité, ainsi que l'égalité hommes-femmes.
- le **Programme pour l'apprentissage mutuel**, lancé au début de 2005 dans le cadre des Mesures d'Incitation pour l'Emploi (MIE). Celles-ci prévoyaient un support aux activités communautaires relatives à l'analyse, la recherche et la coopération entre les Etats Membres dans le domaine de l'emploi jusqu'au 31 décembre 2006. Depuis, le programme pour l'apprentissage mutuel est soutenu par le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS).
- l'**Observatoire Européen de l'Emploi, OEE**, dont l'objectif principal est de promouvoir la mise en place d'un réseau entre les Etats Membres et la Commission en vue de l'échange d'informations en fournissant des informations et des recherches comparatives sur les politiques de l'emploi et les tendances du marché du travail.
- le **Comité de l'Emploi**, ⁴⁵ qui est un comité consultatif créé dans le but de mettre en œuvre la Stratégie Européenne pour l'Emploi et promouvoir la coordination entre les Etats Membres en matière de politique de l'emploi et du marché du travail. Il a remplacé le comité de l'emploi et du marché du travail créé en 1997.
- le réseau **EURES - Services européens de l'emploi** ⁴⁶, qui contribue à la mise en œuvre d'un marché de travail européen accessible à tous par l'échange transnational, interrégional et transfrontalier d'offres et de demandes d'emploi, ainsi que l'échange d'informations concernant les conditions de vie et l'obtention de qualifications.

⁴⁴ Pour plus de détails, voir la décision n° 1672/2006/CE du 24.10.2006 et la fiche de synthèse associée.

⁴⁵ Pour plus de détails, voir la décision (CE) n° 98/2000 du Conseil du 24 janvier 2000 et la fiche de synthèse associée.

⁴⁶ Pour plus de détails, voir la décision (CEE) n° 8/2003 de la Commission, du 23 décembre 2002 et la fiche de synthèse associée.

3.3.2. Stratégie Européenne pour l'Emploi, la SEE.

- **Mise en place de la Stratégie Européenne pour l'Emploi.**

2315 Le plein emploi a, dès le début, constitué un objectif pour la Communauté Européenne.⁴⁷ Cependant, jusqu'à 1997, la coopération entre les Etats Membres consistait surtout dans la traditionnelle collaboration entre gouvernements et au sein des organisations internationales comme l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE) et l'Organisation Internationale du Travail (OIT), plates-formes multilatérales européenne et internationale pour la coopération concernant notamment le marché du travail.

Les problèmes structurels et les difficultés macroéconomiques des années 90 ont fait ressortir la nécessité d'une réponse coordonnée au niveau européen. Le " Livre blanc Delors " de 1993 sur la croissance, la compétitivité et l'emploi a réalisé le premier pas vers une coopération véritable au niveau européen. Se basant sur ce dernier, le Conseil européen d'Essen identifie cinq objectifs clés que les Etats Membres s'engagent à poursuivre : " développement des ressources humaines par la formation professionnelle ", " soutien aux investissements productifs au moyen de politiques salariales modérées ", " amélioration de l'efficacité des institutions du marché du travail ", " identification de nouvelles sources d'emplois par les initiatives locales et promotion de l'accès au marché du travail pour certains groupes cibles tels que les jeunes, les chômeurs de longue durée et les femmes ". Ces objectifs au cœur de la " stratégie d'Essen " étaient cependant difficilement réalisables sans un engagement ferme de la part des Etats Membres.

Dans ce contexte, le traité d'Amsterdam en 1997 portant révision du Traité de l'Union Européenne, prévoit un nouveau chapitre relatif à l'emploi qui, tout en préservant la compétence des Etats Membres dans le domaine de la politique de l'emploi, renforce l'approche communautaire d'une manière globale à tous les Etats Membres et se concrétise par une stratégie coordonnée pour l'emploi. Suite à l'inclusion du nouveau titre " Emploi " dans le traité de l'Union Européenne, UE, les chefs d'Etat ou de gouvernement lancent la Stratégie Européenne de l'Emploi, SEE, au sommet européen sur l'emploi au Luxembourg afin de coordonner les politiques nationales en matière d'emploi.⁴⁸ La SEE établit une surveillance multilatérale qui incite les Etats Membres à mettre en place des politiques plus efficaces dans ce domaine. Elle agit notamment sur la capacité d'insertion professionnelle, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation et l'égalité des chances au niveau du marché du travail européen.

⁴⁷ Traité de Rome, article 118.

⁴⁸ Le lancement de la SEE est également connu sous le nom de processus de Luxembourg.

La coordination des politiques nationales en matière d'emploi a essentiellement pour but d'engager les Etats Membres sur un ensemble d'objectifs et de cibles communs, centré autour de quatre piliers :

- l'aptitude à l'emploi,
- l'esprit d'entreprise,
- l'adaptabilité,
- et l'égalité des chances.

Dans ce but, la SEE met en place un cadre de surveillance multilatérale comprenant notamment un rapport conjoint sur l'emploi annuel, des lignes directrices pour l'emploi qui serviront de base pour les Plans d'Action Nationaux, PAN, élaborés par les Etats Membres, ainsi que des recommandations du Conseil des ministres aux différents Etats Membres.

- **Lignes directrices intégrées pour les politiques de l'emploi.**

2316 En complément de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, La Commission a mis en place 8 lignes directrices pour améliorer l'emploi dans l'Union Européenne.⁴⁹ Elles concentrent les efforts sur les politiques visant à atteindre le plein emploi notamment par l'amélioration de l'inclusion des personnes défavorisées, par un investissement accru dans les ressources humaines, par l'adaptation des systèmes d'éducation et de formation et par la création de plus de flexibilité combinée à la sécurité de l'emploi.

Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi couvrant la période 2005-2008 rassemblent en un texte unique, cohérent et simplifié, les Grandes Orientations des Politiques Economiques, GOPE, ainsi que les lignes directrices pour l'emploi. Elles représentent l'instrument politique principal pour le développement et la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

Celui-ci présente ainsi une vision stratégique claire des défis européens et permet à l'Union de canaliser les efforts des Etats Membres sur les actions prioritaires. Certaines lignes directrices pour l'emploi sont à mettre en œuvre en cohérence avec les lignes directrices correspondantes dans les autres domaines. Cela permet de renforcer mutuellement les différents secteurs de l'économie.

Les 8 lignes directrices retenues sont :

- appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale,
- favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail,
- assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les personnes inactives,
- améliorer la réponse aux besoins du marché du travail,

⁴⁹ Pour plus de détails, voir la décision 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats Membres.

- favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux,
- assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi,
- accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain,
- adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

A travers ces lignes directrices, l'Union souhaite :

- en **premier lieu, attirer un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale,**
- deuxièmement, **améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, et accroître la flexibilité des marchés du travail,**
- troisièmement, **investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences.**

3.3.3. Partenariat pour la croissance et l'emploi.

- **Stratégie " Europe 2020 ".**

2317 Les lignes directrices du Conseil orientent la coordination des politiques nationales des Etats Membres de l'Union. Elles se fondent sur les objectifs de la stratégie Europe 2020 et visent à soutenir les réformes pour une croissance durable, axée sur la connaissance et l'innovation.

En 2010, avec sa communication du 3 mars 2010 intitulée "**Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive**", la Commission Européenne a proposé une nouvelle stratégie politique, " Europe 2020 ", afin de soutenir l'emploi, la productivité et la cohésion sociale en Europe. Cette stratégie constitue l'une des réponses de l'Union aux défis auxquels elle est actuellement confrontée, période de transformation résultant principalement de la mondialisation, du changement climatique et du vieillissement de la population. De plus, la crise financière de 2008 a remis en cause les progrès sociaux et économiques réalisés par les pays de l'UE. Ainsi, la reprise économique entamée en 2010 doit s'accompagner d'une série de réformes afin d'assurer le développement durable de l'UE au cours de la décennie à venir.

La Commission présente la stratégie qui doit permettre à l'Union européenne (UE) d'atteindre une croissance :

- intelligente, à travers le développement des connaissances et de l'innovation,
- durable, fondée sur une économie plus verte, plus efficace dans la gestion des ressources et plus compétitive,

- inclusive, visant à renforcer l'emploi, la cohésion sociale et territoriale.

De plus, la Commission propose une série d'objectifs à atteindre en 2020 au plus tard :

- porter à 75 % le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans,
- investir 3 % du produit intérieur brut (PIB) dans la recherche et le développement,
- réduire de 20 % les émissions de carbone (et de 30 % si les conditions le permettent), accroître de 20 % la part des énergies renouvelables et accroître de 20 % l'efficacité énergétique,
- réduire le taux d'abandon scolaire à moins de 10 % et augmenter jusqu'à 40 % le taux de diplômés de l'enseignement supérieur,
- réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté.

- **Le programme EU 2020.**

La Commission présente sept initiatives phares qui doivent être mise en place au niveau européen et dans les pays de l'Union :

- **l'Union pour l'innovation**, qui doit soutenir la production de produits et services innovants, en particulier concernant le changement climatique, l'efficacité énergétique, la santé et le vieillissement de la population,
- **l'initiative jeunesse en mouvement**, qui doit notamment permettre d'améliorer la performance du système éducatif, l'apprentissage non formel et informel, la mobilité des étudiants et des chercheurs, mais aussi l'entrée des jeunes sur le marché de l'emploi,
- **la stratégie numérique pour l'Europe**, qui doit favoriser la création d'un marché numérique unique, caractérisé par un haut niveau de sécurité et un cadre juridique clair. De plus, l'Internet à haut débit, puis à très haut débit, doit être accessible par l'ensemble de la population,
- **l'initiative pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources**, qui doit soutenir la gestion durable des ressources et la réduction des émissions de carbone, tout en soutenant la compétitivité de l'économie européenne et sa sécurité énergétique,
- **l'initiative pour une politique industrielle à l'ère de la mondialisation**, qui doit aider les entreprises du secteur à surmonter la crise économique, à s'intégrer dans le commerce mondial et à adopter des modes de production plus respectueux de l'environnement,
- **la stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois**, qui doit permettre d'améliorer l'emploi et la viabilité des systèmes sociaux. Il s'agit notamment d'encourager les stratégies de flexicurité, la formation des travailleurs et des étudiants, mais aussi l'égalité homme femme et l'emploi des seniors;
- **la Plateforme européenne contre la pauvreté**, qui doit accroître la coopération entre les pays de l'UE, et faire suite à la méthode ouverte de coordination en matière d'exclusion et de protection sociale. L'objectif de la plateforme doit être la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE, ainsi que l'inclusion sociale des personnes en situation de pauvreté.

La Commission a formalisé son programme dans sa décision 2010/707/UE du 21 octobre 2010, et l'a confirmé pour l'année 2011 par sa décision 2011/308/UE du 19 mai 2011.

- **Mise en place de la stratégie.**

La stratégie “ Europe 2020 ” se met en place à travers 10 lignes directrices intégrées, adoptées par le Conseil européen de juin 2010. Elles remplacent les 24 lignes directrices pour l'emploi et sont associées aux grandes orientations des politiques économiques qui étaient définies dans l'ancienne stratégie européenne pour l'emploi.

Le Conseil peut également adresser des recommandations politiques aux pays de l'Union, en matière d'affaires économiques et budgétaires, ainsi que dans l'ensemble des domaines thématiques traités par la stratégie.

Une partie importante de la stratégie doit être mise en œuvre par les autorités nationales, régionales et locales des pays de l'Union, en associant les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile. Des actions de sensibilisation doivent être conduites auprès des citoyens européens.

La Commission est en charge du suivi des progrès. Elle présente des rapports annuels, y compris concernant la réalisation des programmes de stabilité et de convergence.

3.4. La Situation Sociale, la Situation de l'Emploi.

Rédaction réservée

3.5. L'Europe et la Création d'Emploi.

Rédaction réservée

Titre 2, Section 4

L'Union Européenne : vers un socle de droits des travailleurs.

4.1. Mise en place : les textes fondateurs.

2401 Dans la droite ligne de la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, les chefs d'Etat ou de gouvernement de onze des douze Etats Membres de ce qui n'était alors que les Communautés Européennes ont signé Le 8 décembre 1989 à Strasbourg, la Charte communautaires des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, le Royaume Uni ayant décidé de rester en dehors. Cette nouvelle charte est le fruit d'un engagement pris par le Président de la commission de l'époque, Jacques DELORS.

Selon ses propres déclarations,

“ Inspirée de textes-cadres tels que la charte sociale du Conseil de l'Europe et les conventions de l'Organisation internationale du travail, cette charte constitue désormais un pilier essentiel de la dimension sociale de la construction européenne, dans l'esprit du traité de Rome complété par l'Acte unique européen. ”

Déclaration solennelle, elle fixe les grands principes sur lesquels se fonde notre modèle européen du droit du travail et, plus généralement, de la place du travail dans notre société. Elle consacre un socle de droits sociaux qui seront garantis et mis en œuvre, selon les cas, au niveau des Etats membres ou au niveau de la Communauté européenne, dans le cadre de ses compétences. Mais elle ne pourra entrer dans la réalité sociale sans l'implication active des partenaires sociaux. ”

Avec la signature de ce document, et bien qu'il n'ait pas de valeur juridique contraignante, les onze Etats Membres se sont en fait mis d'accord pour œuvrer à la mise en place, au niveau européen, d'un “ socle commun ” de droits sociaux. Cette volonté va se traduire par la signature du protocole sur la politique sociale, qui sera annexé au traité de Maastricht.

4.2. Le programme d'action de la Commission.

2402 Le protocole social annexé au traité de Maastricht a donné lieu à la mise en place par la Commission, également en décembre 1989, d'un programme d'action. Ce programme comportait quarante-sept mesures, dont dix-sept concernaient la seule relation de travail.

Avec ce programme d'action, l'Europe sociale change réellement de dimension. Elle entre dans un domaine nouveau dont elle s'était jusque-là tenue éloignée. Son action ne se bornera plus simplement à édicter des règles destinées à garantir le bon fonctionnement des quatre libertés prévues par les traités. Elle va désormais disposer de nouveaux outils lui permettant de se préoccuper de renforcer les droits des salariés en fixant, à leur profit et au

niveau européen, des règles minimales de garanties, indépendamment du simple fonctionnement du marché intérieur.

L'action de la Commission restera toutefois limitée en fonction des compétences qui lui sont attribuées par les traités.

Dans les domaines où la règle de la majorité qualifiée trouve à s'appliquer, nous allons assister à de réelles avancées. Un grand nombre de législations européennes seront adoptées, comme par exemple dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Cette compétence nouvelle de l'Union en matière de santé et de sécurité, va peser sur de nombreuses composantes de la législation du travail des Etats Membres. Normes de sécurité, d'hygiène et de santé au travail, réglementation du temps de travail, congés parentaux, stress, harcèlement et violence au travail, etc. sont des domaines dans lesquels l'action de l'Union va se montrer décisive pour fixer des standards applicables à l'ensemble des Etats Membres. Ceux-ci ne seront pas forcément d'ailleurs le plus petit dénominateur commun des standards nationaux.

En revanche, pour les domaines qui sont restés soumis à la règle de l'unanimité, les avancées vont être modestes. Information des salariés en cas de licenciement économique, maintien du contrat de travail en cas de transfert d'entreprise, évolution du Comité d'Entreprise Européen, autant de points sur lesquels les avancées seront modestes.

4.3. Les axes de développement du droit européen.

4.3.1. Santé et Sécurité au travail.

2403 Objet d'un consensus de l'ensemble des Etats Membres sur le principe, qui oserait défendre des activités mettant en cause la santé et la sécurité des travailleurs ?, la santé et la sécurité au travail est sans aucun doute le domaine dans lequel le droit européen a le plus avancé et le plus marqué les droits nationaux.

Deux types de textes vont être adoptés :

- une directive cadre, la directive 89/391/CEE du 12 juin 1989. Elle définit les obligations générales des employeurs à qui il est fait obligation de garantir la santé et la sécurité des travailleurs dans tous les aspects liés au travail, y compris s'ils font appel à des travailleurs ou à des services extérieurs à l'entreprise. Les Etats Membres ne peuvent limiter cette obligation qu'en cas de force majeure,
- tous un corpus de directives techniques, prises après les travaux du comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail. L'ensemble de ces réglementations n'est très souvent accessible qu'à un public de spécialistes.

4.3.2. Temps de travail.

2404 Dans ce domaine également, la commission va se saisir du problème par le biais de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs puisque l'accès direct au temps de travail lui est fermé par les textes des traités. Nous verrons dans le chapitre consacré au temps de travail va poser les bases d'une législation européenne qui aura un impact énorme sur les législations nationales des Etats Membres.

4.3.3. Le dialogue social européen.

2405 Encore un domaine, cette fois relevant du droit collectif et de la représentation des travailleurs dans lequel la Commission va faire œuvre novatrice tant au plan européen, interprofessionnel mais aussi sectoriel, qu'au plan des législations nationales des Etats Membres à travers les mécanismes juridiques de transposition des directives mises en place par la Commission Européenne et des Accords-Cadres Internationaux, ACI, négociés par les partenaires sociaux au niveau européen puis transposés dans les droits nationaux.