



14 novembre 2019

# **LE SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX ET LE ROLE DE LA CHARTRE SOCIALE EUROPEENNE DANS L'ORDRE JURIDIQUE DE L'UNION EUROPEENNE**

**par Olivier De Schutter**

**Professeur à l'Université catholique de Louvain et à SciencesPo**

**Membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels**

**Ancien membre du Comité scientifique de l'Agence des droits fondamentaux**

**de l'Union européenne**

Cette étude a été réalisée à la demande du Secrétariat de la Charte sociale européenne et de la Plateforme collaborative CdE-FRA-REINDH-Equinet sur les droits sociaux et économiques, et devrait être présentée à la 7e réunion de la Plateforme qui se tiendra à Strasbourg le 28 novembre 2018. Les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent ni le Secrétariat de la Charte sociale européenne, ni les organisations membres de la Plateforme. L'auteur s'exprime en son nom personnel et aucune des déclarations figurant dans le présent document ne saurait être attribuée au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies.

## Contents

Résumé .....	3
Introduction.....	9
I. La protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne .....	10
1. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : une tâche inachevée .....	10
2. « Droits » sociaux et « principes » sociaux.....	13
3. Le statut de la Charte sociale européenne .....	16
4. La nouvelle gouvernance sociale et économique de l'Union européenne et ses conséquences sur les droits sociaux fondamentaux.....	23
4.1. Le Semestre européen .....	24
4.2. Le Pacte budgétaire.....	28
4.3. Le cadre renforcé de surveillance économique et budgétaire .....	30
4.4. Le Mécanisme européen de stabilité .....	32
4.5. Conclusion .....	34
II. Le Socle européen des droits sociaux .....	37
1. Contexte .....	37
2. Evaluation.....	38
2.1. Contribution du Socle européen des droits sociaux .....	38
2.2. Rôle des droits sociaux fondamentaux dans les analyses d'impact .....	41
2.3. Le Socle européen des droits sociaux et les « droits » sociaux.....	45
III. Renforcer les synergies entre le Socle européen des droits sociaux et la Charte sociale européenne .....	53
ANNEXE .....	57

## Résumé

La présente étude a pour but de déterminer dans quelle mesure le Socle européen des droits sociaux validé en novembre 2017 contribue à protéger et promouvoir les droits sociaux dans l'Union européenne, et de voir comment générer par la suite des synergies avec la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. A cet effet, l'étude brosse tout d'abord un tableau de la protection des droits sociaux fondamentaux dans l'Union européenne (partie I). Elle aborde ensuite la question de la valeur ajoutée qu'apporte le Socle européen des droits sociaux (partie II). Enfin, elle explique ce qui pourrait être fait pour renforcer les liens entre le Socle et la Charte sociale européenne (partie III). Cette dernière, qui constitue le principal instrument de protection des droits sociaux sur le continent européen et à laquelle tous les Etats membres de l'Union sont parties, devra pour sa part guider les futures initiatives et saisir l'occasion offerte par l'adoption du Socle pour faire des droits sociaux un élément fort de l'intégration européenne.

Bien que la protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne ait considérablement progressé depuis la fin des années 80, elle souffre encore et toujours de graves lacunes. La première partie de la présente étude met plus particulièrement en avant quatre d'entre elles. Premièrement, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est le principal point de référence en matière de protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union depuis sa proclamation en 2000. Or, si elle constitue sans nul doute une avancée notable par rapport à la situation antérieure, la Charte représente, pour l'essentiel, l'acquis communautaire en matière de droits fondamentaux. Elle est donc sélective et conserve un caractère provisoire. Ainsi, un certain nombre de droits sociaux (garantis soit par la Charte sociale européenne<sup>1</sup>, soit par les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme) n'y figure pas. Les rédacteurs de la Charte ont eu pour consigne de ne pas y inclure les droits sociaux réputés n'avoir qu'une valeur « programmatique », c'est-à-dire ceux qui fixent des objectifs politiques plus qu'ils ne garantissent des droits opposables. D'où cependant les failles sérieuses qui subsistent dans le catalogue des droits qui a été retenu.

Deuxièmement, le statut de certaines dispositions à caractère social qui figurent dans la Charte des droits fondamentaux reste sujet à controverse. Certaines garanties sociales semblent davantage relever de « principes » que de « droits ». Cette distinction a été renforcée en 2007, lorsque les dispositions horizontales de la Charte ont été revues afin de permettre son intégration dans les traités européens. La distinction entre « droits » et « principes » peut avoir des conséquences non négligeables sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. Elle peut dissuader la Cour d'imposer aux institutions européennes des obligations positives pour promouvoir les garanties prévues par la Charte. Elle peut aussi lui donner des raisons de refuser d'évaluer la validité du droit européen dérivé au regard des exigences de la Charte.

Troisièmement, l'Union européenne a défini de façon très sélective ses liens avec les instruments internationaux de défense des droits de l'homme ratifiés par ses Etats membres, ce qui a lourdement pesé sur le statut des droits sociaux fondamentaux. Elle reconnaît ainsi l'« importance spéciale » de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour de Justice de l'Union européenne s'est également inspirée, pour élaborer les principes généraux du droit européen dont elle garantit le respect, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que de la Convention des droits de l'enfant. En revanche, les dispositions de la Charte sociale européenne qui ne

---

<sup>1</sup> La Charte sociale européenne, dans sa version originelle, a été signée par treize Etats membres du Conseil de l'Europe à Turin, le 18 octobre 1961, et est entrée en vigueur le 26 février 1965 (STCE n° 35 ; 529 RTNU n° 89). La Charte sociale européenne révisée (STCE n° 163) a été ouverte à la signature à Strasbourg le 3 mai 1996, et a pris effet le 1<sup>er</sup> juillet 1999. Elle ne modifie pas le mécanisme de contrôle de la Charte originelle, mais étoffe la liste des droits protégés. Dans la présente étude, l'expression « Charte sociale européenne » renvoie à la version de 1996 ; lorsqu'il est fait référence à l'instrument originel, c'est l'expression « Charte sociale européenne de 1961 » qui est utilisée.

correspondent pas aux garanties énoncées dans la Charte des droits fondamentaux ne sont pas considérées comme une source de référence faisant autorité. De plus, contrairement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (à laquelle la Cour de Justice confère en général une légitimité incontestée), l'interprétation que le Comité européen des droits sociaux donne de la Charte sociale européenne n'est pas perçue comme ayant valeur contraignante ni même force persuasive. Cette approche déséquilibrée persiste, alors pourtant que plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux s'inspirent (en allant parfois jusqu'à reproduire leur libellé) de dispositions de la Charte sociale européenne.

Quatrièmement enfin, la nouvelle gouvernance sociale et économique issue, au sein de l'Union européenne, de la crise de la dette survenue en 2009-2012 n'a pris en compte que depuis peu les répercussions des mesures fiscales et budgétaires sur les droits sociaux. Que ce soit dans le cadre du Semestre européen, de la mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, de la « surveillance renforcée » dont font l'objet les Etats menacés de graves difficultés économiques et budgétaires, ou des travaux du mécanisme européen de stabilité, les droits sociaux ont été, jusqu'ici, pour ainsi dire ignorés. Cette omission a eu des conséquences non négligeables, en particulier dans les Etats membres de l'Union qui bénéficient d'un soutien budgétaire.

La deuxième partie de l'étude s'intéresse à la contribution du Socle européen des droits sociaux. Elle commence par rappeler le contexte qui a entouré cette initiative, puis décrit en quoi elle concourt à la protection des droits sociaux dans le cadre de la gouvernance économique et sociale de l'Union européenne. Dans l'ensemble, le Socle renforce les droits existants, qui font déjà partie de l'acquis communautaire, afin de clarifier leurs implications (et accroître ainsi leur pertinence) dans le contexte économique actuel, ou d'ériger en « principe » une garantie déjà inscrite dans le droit européen dérivé. Certains principes que pose le Socle européen ne se bornent cependant pas à reformuler des dispositions existantes et vont nettement au-delà de ce que prévoit la Charte des droits fondamentaux, même lorsque les deux instruments se chevauchent.

Toutefois, l'envergure « constitutionnelle » du Socle européen des droits sociaux -- ses conséquences sur les relations entre l'Union européenne et ses Etats membres --, est ailleurs. D'une part, le Socle -- et le « processus de convergence » en matière de droits sociaux qu'il est censé encourager -- peuvent faire ressortir la nécessité pour l'Union européenne de lancer de nouvelles initiatives législatives. D'autre part, il peut amener les Etats membres à prendre des mesures, dans leur propre domaine de compétences, pour traduire dans les faits les engagements qu'il renferme et œuvrer ainsi à une convergence dans la réalisation des droits sociaux fondamentaux.

Le Socle européen des droits sociaux est donc une initiative prometteuse. Il est appelé à jouer, parmi les nouveaux outils de gouvernance sociale et économique de l'Union européenne, un rôle important en veillant à ce que les objectifs sociaux contrebalancent les objectifs de nature essentiellement macro-économique. De nouvelles avancées pourraient cependant intervenir dans deux domaines.

Premièrement, les analyses d'impact qui accompagnent les propositions législatives et les initiatives politiques les plus importantes de la Commission pourraient être revues afin de prendre en considération le Socle européen des droits sociaux. Cette révision pourrait être l'occasion d'exiger expressément une évaluation de la conformité des mesures envisagées au regard des prescriptions de la Charte sociale européenne. Si, en outre, de telles analyses devaient être systématiquement réalisées afin de voir quelles pourraient être les répercussions des mesures adoptées dans le cadre du Semestre européen et autres outils de gouvernance sociale et économique de l'Union, cela permettrait d'accroître nettement la visibilité de la Charte sociale européenne au sein de ladite gouvernance et de limiter les risques de conflit.

Deuxièmement, la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux pourrait être plus ouvertement fondée sur les droits, grâce à une prise en compte plus explicite de la Charte sociale européenne. Si la proclamation du Socle européen a constitué un véritable événement, qui a permis aux institutions européennes de reconnaître clairement la nécessité de trouver un équilibre entre, d'une part, les objectifs macro-économiques et la discipline budgétaire et fiscale imposée aux Etats membres de l'Union et, de l'autre, les exigences en matière de droits sociaux, il ne faut toutefois pas confondre ledit Socle avec un nouveau catalogue de droits qui viendrait compléter les droits prévus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union dans les domaines insuffisamment couverts par cet instrument : en effet, les principes énoncés dans le Socle européen ne sont pas applicables en l'absence de mesures d'exécution. Le Socle européen des droits sociaux est donc une invitation à aller plus loin, grâce à des mesures législatives et politiques qui soient déployées tant au niveau de l'Union européenne que des Etats membres. La Charte sociale européenne devrait jouer un rôle de tout premier plan dans les initiatives à engager pour donner effet au Socle, en orientant les efforts à accomplir et en facilitant ainsi la convergence sociale au sein de l'Union européenne.

La troisième partie de l'étude présente, en conclusion, une série de propositions visant à s'assurer que des synergies existent entre le Socle européen et la Charte sociale européenne. Elle fait valoir que le Socle européen constitue une occasion unique d'améliorer ces synergies et de contribuer à combler les lacunes recensées dans la première partie du document. Six propositions sont formulées à cet égard.

Proposition n° 1. Dans la mesure où la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Socle européen des droits sociaux se chevauchent, la multiplication aux références à la Charte sociale européenne dans le commentaire relatif au Socle permettrait de compenser, en partie du moins, le fait que celle-ci soit rarement mentionnée dans les « Explications » relatives à la Charte des droits fondamentaux, qui font autorité pour son interprétation. Le commentaire en question se présente actuellement sous la forme d'un document de travail des services de la Commission accompagnant la communication publiée en mars 2018 par la Commission sur le suivi de la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux. Ce document fait très peu état de la Charte sociale européenne et passe complètement sous silence l'interprétation qu'en donne le Comité européen des droits sociaux. A l'avenir, les références aux principes du Socle européen devraient explicitement renvoyer aux dispositions de la Charte sociale européenne auxquelles ils correspondent. Le tableau des correspondances joint en annexe à la présente étude pourrait servir de point de départ à cet effet.

Proposition n° 2. La mention, dans le Socle européen des droits sociaux, des dispositions correspondantes de la Charte sociale européenne devrait s'accompagner d'une recommandation appelant à prendre en compte l'interprétation qui en est donnée par le Comité européen des droits sociaux. Le fait d'invoquer l'interprétation faisant autorité dudit Comité concourra à la réalisation de l'objectif premier du Socle européen, à savoir garantir la convergence sociale au sein de l'Union économique et monétaire, et préviendra ainsi le risque de voir apparaître des déséquilibres dus au dumping social ou à la concurrence réglementaire sur le marché intérieur. Le meilleur moyen d'atteindre cet objectif est d'amener les institutions européennes et les Etats membres de l'Union à s'accorder sur une interprétation unique des dispositions du Socle. C'est cette interprétation que le Comité européen des droits sociaux peut fournir, du moins pour les dispositions (de loin les plus nombreuses) du Socle qui correspondent aux garanties énoncées dans la Charte sociale européenne.

Proposition n° 3. Les références à la Charte sociale européenne et à l'interprétation qui en est faite par le Comité européen des droits sociaux doivent inciter fortement la Cour de Justice de l'Union européenne à placer la Charte au même niveau que d'autres instruments internationaux de défense des droits de l'homme ratifiés par tous les Etats membres de l'Union et à conférer à cette interprétation une légitimité incontestée. Pour l'heure, la Cour de Justice ne voit dans les dispositions de la Charte sociale européenne qu'une source d'inspiration pour l'élaboration de principes généraux

du droit européen, dans la mesure où ces dispositions correspondent à celles de la Charte des droits fondamentaux. En ce sens, la Charte sociale européenne est considérée comme faisant moins autorité que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou que la Convention des droits de l'enfant.

L'absence de prise en compte de la Charte sociale européenne dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union peut partiellement s'expliquer par les niveaux d'engagement inégaux des Etats membres de l'Union vis-à-vis de la Charte (tous n'ont pas ratifié sa version la plus récente ni accepté l'ensemble de ses dispositions). Elle tient aussi au fait que la Cour de Justice a toujours eu du mal à admettre que les droits sociaux puissent avoir des effets directs, indépendamment du principe d'attribution et de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Le manque de reconnaissance de la Charte sociale européenne constitue toutefois un obstacle majeur au partage équilibré des tâches entre la Cour de Justice de l'Union européenne et le Comité européen des droits sociaux, qui devrait s'opérer sur la base d'une confiance mutuelle entre ces deux organes ; il aggrave par ailleurs le risque de placer les Etats membres face à des obligations contradictoires, imposées respectivement par la législation de l'Union et par la Charte sociale européenne.

Un autre scénario pourrait voir le jour, qui permettrait d'établir une telle confiance mutuelle et d'atténuer considérablement le risque de conflit. Si la Charte sociale européenne était mieux reconnue dans l'ordre juridique européen et si l'interprétation qu'en fait le Comité européen des droits sociaux était peu à peu réputée faire autorité, la probabilité de voir les Etats membres se trouver confrontés à des obligations contradictoires serait nettement moindre. Avec le temps, une telle évolution pourrait conduire le Comité à accepter une présomption (quoique réfragable) de conformité avec la Charte sociale européenne pour toutes les mesures adoptées par les Etats membres en vue de satisfaire aux obligations imposées par la législation de l'Union. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. Au contraire, dans la réclamation de 2010 formée par la Confédération générale du travail (CGT) contre la France, le Comité européen des droits sociaux a expressément refusé d'établir une telle présomption concernant la conformité au regard de la Charte sociale européenne : il a estimé qu'il ne résultait « ni de la place des droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne ni des procédures d'élaboration du droit dérivé à leur égard qu'une présomption de même nature puisse être retenue, même de manière réfragable, s'agissant de la conformité des textes juridiques de l'Union européenne avec la Charte sociale européenne ».2 Cette approche tranche avec l'attitude prise par la Cour européenne des droits de l'homme vis-à-vis des mesures adoptées par les Parties contractantes à la Convention européenne des droits de l'homme pour donner effet à la législation de l'Union : cette juridiction a accepté, en 2005, d'établir une présomption de conformité desdites mesures au regard des exigences de la Convention, compte tenu de la place que tient cette dernière dans le droit européen, ainsi que de l'autorité que les institutions de l'Union (y compris la Cour de Justice) reconnaissent à sa jurisprudence.

Proposition n° 4. En l'état, la discipline budgétaire imposée dans le cadre du « Pacte budgétaire » peut conduire les Etats membres de l'Union parties au Traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire à prendre des mesures susceptibles d'enfreindre la Charte sociale européenne. L'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 3 dudit Traité autorise certains écarts par rapport aux engagements budgétaires en cas de « circonstances exceptionnelles », définies comme « des faits inhabituels indépendants de la volonté de la Partie contractante concernée ». A l'avenir, il faudrait qu'une mesure prise au nom de la consolidation fiscale et jugée non conforme à la Charte sociale européenne par le Comité européen des droits sociaux puisse être considérée comme découlant d'une « circonstance exceptionnelle », ce qui

---

<sup>2</sup> Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, par. 35

autoriserait les Etats à déroger à leurs engagements budgétaires. C'est là le seul moyen de s'assurer qu'un Etat partie au Traité précité ne doit pas faire face à des obligations contradictoires, imposées respectivement par le Traité et par la Charte sociale européenne.

Proposition n° 5. Actuellement, les propositions législatives déposées par la Commission ainsi que les principales initiatives politiques émanant de cette dernière font l'objet d'analyses d'impact. Le volet de ces analyses consacré aux droits fondamentaux est devenu plus visible depuis 2005, en ce qu'il se réfère à la Charte des droits fondamentaux. L'adoption du Socle européen des droits sociaux est l'occasion de renforcer plus encore cette composante. Les analyses pourraient ainsi faire référence au Socle européen, mais aussi mentionner explicitement la Charte sociale européenne.

Ces analyses d'impact de « deuxième génération », auxquelles a été incorporé un volet faisant une place plus grande aux droits sociaux, doivent en outre être considérées comme un instrument destiné à améliorer la convergence sociale au sein de l'Union européenne, dans la mesure où elles guident les choix macro-économiques et budgétaires de la gouvernance sociale et économique de l'Union économique et monétaire. C'est dans cette perspective que des analyses d'impact devraient aussi, dans le futur, être réalisées pour apprécier les programmes de stabilité ou de convergence présentés par les Etats membres de l'Union, ainsi que les recommandations par pays adressées aux Etats membres dans le cadre du Semestre européen. Elles devraient aussi servir à évaluer les instructions soumises dans le cadre du mécanisme de « surveillance renforcée » des pays de la zone euro connaissant, ou risquant de connaître, de sérieuses difficultés du point de vue financier et budgétaire (Règlement n° 472/2013), afin de veiller à ce que les mesures structurelles adoptées par ces pays (mesures qui, selon le Règlement précité, doivent « viser à remédier aux causes ou aux causes potentielles [des] difficultés » que rencontrent leurs économies et finances publiques (article 3, paragraphe 1) ne conduisent pas à une violation des droits sociaux fondamentaux. Enfin, les analyses d'impact incluant une composante consacrée aux droits sociaux devraient permettre d'évaluer les protocoles d'accord négociés et signés par la Commission européenne au nom du Mécanisme européen de stabilité avec les pays bénéficiant d'une aide financière, étant donné que lesdits protocoles fixent les conditions liées à la fourniture de l'aide en question.

Grâce à la nouvelle formule retenue pour les analyses d'impact en termes de portée et de contenu, les prescriptions de la Charte sociale européenne, telles qu'elles ressortent de l'interprétation qu'en donne le Comité européen des droits sociaux, pourraient être effectivement prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes structurelles qu'appelle le cadre de gouvernance sociale et économique de l'Union européenne. Comme le montrent les « affaires grecques » dont a été saisi le Comité européen des droits sociaux, c'est là le seul moyen de s'assurer que les Etats concernés n'auront pas à faire face à des obligations contradictoires. Les institutions européennes sont déjà tenues de se conformer à la Charte des droits fondamentaux lors de la négociation de ces programmes de réforme. Il serait donc logique de chercher à voir comment mieux prendre en compte les droits sociaux fondamentaux dans ce contexte. Etant donné que la référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne suffit pas, à elle seule, à éviter toutes les violations des droits sociaux (au motif qu'elle ne couvre pas la totalité de ces droits), les analyses d'impact devraient également s'intéresser aux incidences que les mesures envisagées pourraient avoir sur la capacité de l'Etat concerné à mettre en œuvre le Socle européen des droits sociaux et à satisfaire à ses obligations au titre de la Charte sociale européenne.

Proposition n° 6. Les dispositions du Socle européen des droits sociaux doivent pour la plupart être mises en œuvre, non pas (ou pas seulement) par l'Union européenne, mais (aussi) par ses Etats membres. Le processus de convergence encouragé par le Socle européen serait considérablement facilité si tous les Etats membres de l'Union ratifiaient la version la plus récente de la Charte sociale européenne et acceptaient toutes ses dispositions, ou, à défaut, s'ils s'entendaient sur un certain nombre de paragraphes clés reconnus par tous comme ayant force contraignante. La Commission a

du reste indiqué que la ratification des instruments internationaux pertinents par les Etats membres de l'Union était l'une des solutions qui contribuerait à l'application des principes du Socle européen des droits sociaux. Bien que les instruments le plus souvent cités soient les conventions de l'OIT, le commentaire relatif au principe 12 du Socle (protection sociale) indique également que la mise en œuvre du Socle pourrait notamment tirer profit de la ratification de la Charte sociale européenne et de l'extension de la liste des dispositions acceptées par les Etats membres. Il s'agit là d'une invitation bienvenue de la part de la Commission, qui devrait recueillir un large soutien.

## Introduction

La présente étude a pour but d'examiner le lien entre, d'une part, le Socle européen des droits sociaux avalisé en novembre 2017 par les institutions de l'Union européenne et, d'autre part, la Charte sociale européenne, afin de dégager leurs éventuelles synergies. Elle commence par rappeler le cadre relatif à la protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union (Partie I) et relève à cet égard quatre lacunes. L'une d'elles vient de ce que la nouvelle gouvernance économique et sociale issue, au sein de l'Union européenne, de la crise de la dette survenue en 2009-2012 n'avait pas pris en compte, jusqu'il y a peu, les répercussions des mesures fiscales et budgétaires sur les droits sociaux. Ces derniers ne jouent aucun rôle ni dans le cadre du Semestre européen, ni dans la mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, pas plus que dans la procédure de « surveillance renforcée » dont font l'objet les Etats menacés de graves difficultés économiques et budgétaires ou dans les travaux du mécanisme européen de stabilité : tout récemment encore, les droits sociaux étaient pour ainsi dire ignorés dans ces différents mécanismes. Cette omission a eu de lourdes conséquences, en particulier dans les Etats membres de l'Union qui bénéficient d'une aide budgétaire, et le Comité européen des droits sociaux a estimé dans un certain nombre de cas que les mesures adoptées par ces Etats pour se plier à la discipline budgétaire au sein de l'Union pouvaient être contraires à la Charte sociale européenne.

C'est à cette lacune que l'adoption du Socle européen des droits sociaux a voulu remédier. La deuxième partie de l'étude s'intéresse à la contribution du Socle à la protection des droits sociaux fondamentaux au sein de l'Union européenne. Elle commence par rappeler le contexte qui a entouré cette initiative, puis décrit en quoi elle concourt à la protection des droits sociaux dans le cadre de la gouvernance économique et sociale de l'Union.

Dans l'ensemble, le Socle vient renforcer les droits existants, qui font déjà partie de l'acquis communautaire, afin de clarifier leurs implications (et d'accroître ainsi leur pertinence) dans le contexte économique actuel, ou d'ériger en « principe » une garantie déjà inscrite dans le droit européen dérivé. Pour autant, il ne s'y limite pas et comprend un certain nombre de principes qui vont bien au-delà de ce que prévoit la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, même lorsque ces principes font double emploi avec les garanties prévues par la Charte. A l'avenir, le Socle européen des droits sociaux – et le « processus de convergence » en matière de droits sociaux qu'il est censé encourager – peuvent faire ressortir la nécessité pour l'Union européenne de lancer de nouvelles initiatives législatives. D'autre part, il peut amener les Etats membres à prendre des mesures, dans leur propre domaine de compétences, pour traduire dans les faits les engagements qu'il renferme, et œuvrer ainsi à une convergence dans la réalisation des droits sociaux fondamentaux.

La troisième partie de l'étude présente, en conclusion, une série de propositions visant à s'assurer que des synergies existent entre le Socle européen et la Charte sociale européenne. Elle fait valoir que le Socle constitue une occasion unique d'améliorer ces synergies et de contribuer à combler les lacunes recensées dans la première partie du document. Six propositions sont formulées à cet égard.

## I. La protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne

La Cour européenne de Justice (devenue à présent la Cour de Justice de l'Union européenne) a intégré les droits fondamentaux dans sa jurisprudence dès le début des années 70, face aux préoccupations exprimées par les cours constitutionnelles nationales qui s'inquiétaient de ce que la primauté du droit européen risquait de mettre en cause la protection des droits fondamentaux dans les constitutions nationales. Dans le célèbre arrêt *Nold* du 14 mai 1974, elle a expliqué quelles étaient ses sources d'inspiration pour la définition des droits fondamentaux :

« En assurant la sauvegarde de ces droits, la Cour est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et ne saurait, dès lors, admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions de ces Etats. *Les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire* ». <sup>3</sup>

Cette jurisprudence a ensuite été avalisée par d'autres institutions et peu à peu intégrée dans les traités européens. La constitutionnalisation progressive des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne a culminé avec la proclamation de la Charte des droits fondamentaux au Sommet de Nice en décembre 2000. Bien qu'initialement adoptée en tant que document non contraignant – déclaration politique publiée dans la série « C » du Journal officiel consacrée aux documents non législatifs<sup>4</sup> –, la Charte a par la suite été reprise, après adaptations de quelques-unes de ses « clauses horizontales »<sup>5</sup>, dans les traités européens. Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, dispose que la Charte doit avoir la même force juridique que les traités.<sup>6</sup> Il est toutefois important de souligner que le Traité sur l'Union européenne réaffirme qu'il est du devoir de la Cour de Justice d'élaborer des droits fondamentaux qui aillent au-delà de la Charte, dans le cadre des principes généraux du droit européen dont il garantit le respect. Aux termes de l'article 6(3) du Traité sur l'Union européenne :

Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

Aussi, depuis le Traité de Lisbonne, à chaque fois que les Etats membres agissent dans le champ d'application du droit européen (en particulier, lorsqu'ils mettent en œuvre une directive, appliquent une réglementation, exécutent une décision ou limitent une liberté économique prévue par les traités), ils sont tenus de satisfaire à la Charte des droits fondamentaux ainsi qu'aux droits fondamentaux reconnus comme principes généraux du droit européen.<sup>7</sup> Néanmoins, dans le domaine des droits sociaux, quatre grandes lacunes subsistent.

### 1. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : une tâche inachevée

<sup>3</sup> Affaire 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commission des Communautés européennes*, par. 13 (non souligné dans le texte).

<sup>4</sup> JO C 364 du 18 décembre 2000, p. 1

<sup>5</sup> Charte des droits fondamentaux, JO C 303 du 14 décembre 2007, p. 1

<sup>6</sup> L'article 6§1 du Traité sur l'Union européenne dispose que « 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 ».

<sup>7</sup> Article 6, paragraphes 1 et 2, respectivement, du Traité sur l'Union européenne

Un premier problème concerne la liste des droits, libertés et principes à caractère social codifiés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. On y relève quelques absences criantes, en particulier, lorsque l'on compare cette liste avec les versions de 1961 et de 1996 de la Charte sociale européenne. Si la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne va au-delà de la Charte sociale européenne dans certains domaines,<sup>8</sup> le tableau présenté en annexe montre que, dans l'ensemble, la seconde offre une protection des droits sociaux bien plus complète que la première.

Certaines divergences résultent du fait que l'Union européenne ne s'est pas vu attribuer de compétences dans le domaine des droits sociaux. Ainsi, la Charte de l'Union européenne passe quasiment sous silence le droit à une rémunération équitable, droit que l'article 4 de la Charte sociale européenne vise à garantir.<sup>9</sup> Elle n'évoque pas davantage le droit à des services de garde d'enfants, mentionné à l'article 17 de la Charte sociale européenne (qui garantit le droit des mères et des enfants à une protection sociale et économique), même si la « protection juridique, économique et sociale » de la famille énoncée à l'article 33§1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne y pourvoit en partie. Si le droit aux soins de santé, à l'assistance sociale comme moyen de lutter contre l'exclusion sociale, ou le droit au logement sont tous présents dans la Charte des droits fondamentaux, le libellé retenu montre que l'idée de garantir certains droits dans le cadre du champ d'application de la législation de l'Union européenne (le seul dans lequel s'applique la Charte des droits fondamentaux, conformément à son article 51) lorsque le sujet traité devait être réglementé par les Etats membres mettait mal à l'aise les rédacteurs de ces dispositions.<sup>10</sup> Voilà qui explique bien des silences ou formulations hésitantes (« L'Union reconnaît et respecte le droit X, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ») adoptées par les rédacteurs de la Charte des droits fondamentaux dans ces domaines.

Cette approche prudente à l'égard des droits sociaux couvrant des domaines dans lesquels l'Union européenne n'a pas compétence repose pour l'essentiel sur un malentendu. Elle part de l'idée que, pour garantir un droit, il faut nécessairement être habilité à prendre des mesures propres à lui donner effet. Il n'en est rien. Le fait pour l'Union européenne de s'engager à respecter un droit social peut impliquer, plus modestement mais de manière tout aussi importante, qu'elle s'abstiendra de limiter la capacité des Etats membres, qui sont compétents en la matière, d'adopter de telles mesures destinées à permettre l'exercice du droit en question. Le respect d'un droit social n'exige pas de l'Union européenne qu'elle ait le pouvoir de prendre des dispositions qui assurent la réalisation dudit droit: il lui est simplement demandé de ne rien faire qui puisse affecter sa mise en œuvre.

---

<sup>8</sup> Tel est le cas, par exemple, lorsque la Charte de l'Union européenne évoque, en son article 36, les services d'intérêt économique général, ou lorsqu'elle prévoit une protection de l'environnement et une protection des consommateurs. Dans une certaine mesure, la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux a évolué pour intégrer ces préoccupations dans la Charte sociale européenne. Ainsi, tenant compte du « lien croissant qui est fait aujourd'hui par les Etats parties à la Charte et les autres instances internationales (...) entre la protection de la santé et la garantie d'un environnement sain », le Comité européen des droits sociaux a interprété l'article 11 de la Charte (droit à la protection de la santé) comme garantissant le droit à un environnement sain (Comité européen des droits sociaux, réclamation n° 30/2005, *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, par. 195).

<sup>9</sup> En réalité, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne aborde un volet de ce droit - celui qui concerne le droit à l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes. En outre, une rémunération qui serait inférieure au seuil de pauvreté et ne permettrait donc pas au travailleur de vivre décemment pourrait être jugée contraire à la dignité humaine ou constituer un traitement inhumain ou dégradant, en violation, respectivement, des articles 1 et 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir, à l'appui de cette interprétation, Cour européenne des droits de l'homme (GC), *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, arrêt du 21 janvier 2011 (requête n° 30696/09), par. 263 (dans lequel la Cour conclut que les autorités grecques ont enfreint l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elles ne sont pas venues en aide à un demandeur d'asile « vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires et ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels »).

<sup>10</sup> Bien que l'article 153§1 j) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne mentionne la « lutte contre l'exclusion sociale » au nombre des secteurs dans lesquels l'Union peut compléter et soutenir l'action des Etats membres, il s'agit d'un domaine pour lequel les traités n'ont pas prévu l'adoption d'une législation européenne (voir l'article 153§2 dudit Traité).

D'autres lacunes résultent d'un choix délibéré, à savoir celui de ne pas qualifier de droit fondamental une garantie qui, au regard de la législation de l'Union européenne, est uniquement protégée par le droit dérivé. Il en va ainsi de certaines dispositions de la Charte sociale européenne de 1996, directement inspirées de la législation de l'Union. Ainsi, dans sa version révisée de 1996, l'article 8 de la Charte sociale européenne relatif au droit des travailleuses à la protection de la maternité résume en grande partie le contenu de la directive de 1992 directive sur la sécurité et la santé des travailleuses enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leur enfant<sup>11</sup>; pour autant, il n'est pas repris, en tant que tel,<sup>12</sup> dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. De même, l'article 25 de la Charte sociale européenne révisée reconnaît le droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur : bien que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne renferme pas de disposition similaire, il s'agit là, une nouvelle fois, d'une question couverte par la législation de l'Union européenne depuis 1980,<sup>13</sup> et c'est précisément ce cadre législatif qui a directement influé sur la révision de la Charte sociale européenne en 1996.

Enfin, certaines omissions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le domaine des droits sociaux fondamentaux sont dues à une acception étroite de ce que sont les droits sociaux, par opposition aux simples « objectifs pour l'action de l'Union », pour reprendre la distinction que l'on trouve dans les Conclusions issues du Conseil européen de Cologne tenu les 3 et 4 juin 1999, qui a mis en place l'instance chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux.<sup>14</sup> L'exemple le plus notoire est le droit au travail. Le Traité de l'Union européenne fait du "plein emploi" l'un des objectifs de l'Union et l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que, dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé. Cependant, si l'article 1, para. 1, de la Charte sociale européenne impose aux Etats parties de réaliser et maintenir "le niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi", son pendant dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se limite à évoquer la liberté de travailler (reproduisant en cela l'article 1, par. 2, de la Charte sociale européenne), sans que cela entraîne pour l'Etat l'obligation de chercher à donner du travail à tous: d'autres dispositions de la Charte de l'Union européenne mentionnent le droit d'accès à des services gratuits de placement (article 29) ou le droit à une protection contre tout licenciement injustifié (article 31), mais ce ne sont là que des volets spécifiques d'un ensemble plus large d'obligations qui correspondent à la réalisation du droit au travail en tant que droit de l'homme.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, J.O. L 348, 28 novembre 1992, pages 1 à 7.

<sup>12</sup> Ici encore, la protection "juridique, économique et sociale" de la famille énoncée à l'article 33§1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne peut y remédier. Cela montre combien il est important que la Cour de Justice interprète la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la lumière de la Charte sociale européenne et de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux. Voir aussi l'affaire C-116/06, Sari Kiiski, arrêt du 20 septembre 2007.

<sup>13</sup> Voir la Directive 80/987/CEE du Conseil du 20 octobre 1980 concernant la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, J.O. L 283 du 28 octobre 1980, p. 23. Cette directive a été ultérieurement modifiée par la Directive 87/164/CEE (J.O. L 66 du 11 mars 1987, p. 11) et par la Directive 2002/74/CE du Parlement européen et du Conseil (J.O. L 270 du 8 octobre 2002, p. 10). Ces modifications successives ont été consolidées dans la Directive 2008/94/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à la protection des travailleurs salariés en d'insolvabilité de leur l'employeur, J.O. L 283 du 28 octobre 2008, pages 36 à 42.

<sup>14</sup> Conclusions du Conseil européen de Cologne, 3-4 juin 1999, annexe IV.

<sup>15</sup> Le droit d'accès à des services gratuits de placement fait écho à l'article 1§3 de la Charte sociale européenne, au titre duquel les Etats parties s'engagent "établir ou à maintenir des services gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs". L'article 24 de la Charte sociale européenne reconnaît le droit des travailleurs à une protection en cas de licenciement et le Comité des droits économique, sociaux et culturels de l'ONU considère que la protection contre le licenciement abusif fait partie du droit au travail mentionné à l'article 6 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (voir Observation générale n° 18: Le droit au travail (article 6 du Pacte), document de l'ONU E/C.12/GC/18 (6 février 2006), paragraphes 34 et 35).

## 2. « Droits » sociaux et « principes » sociaux

Une deuxième lacune trouve sa source dans les débats qui ont conduit à insérer certaines dispositions sociales dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Au motif, d'une part, que certaines organisations patronales se sont opposées à ce que des droits sociaux soient inscrits dans la Charte, faisant valoir que ces droits exigeaient une action positive des gouvernements,<sup>16</sup> et en raison, d'autre part du scepticisme dont ces droits faisaient l'objet dans les propos exprimés par quelques membres de la Convention chargée de rédiger la Charte, ceux qui, au sein de cette Convention, prônaient une approche ambitieuse pour les droits sociaux ont cherché à convaincre les autres que ces droits pouvaient être davantage que des dispositions purement « programmatiques », même lorsque les objectifs qu'ils leur fixaient étaient trop vagues pour être qualifiés de « droits » autonomes que les tribunaux pourraient garantir en l'absence de tout texte d'application. De ce débat est né l'idée d'une « justiciabilité normative ». Cette doctrine consiste à dire qu'un droit tel que le droit au logement ou le droit à un environnement sain peut certes nécessiter des mesures d'application pour lui donner un sens concret, mais que de tels droits ne sont pas purement programmatiques; ils peuvent au contraire être invoqués en justice puisqu'il est possible de les « invoquer pour faire barrage à une action qui irait directement à l'encontre [d'un tel droit] ; les tribunaux peuvent s'y fier « lorsqu'il leur faut combiner différents droits fondamentaux » ; enfin, « une fois les mesures d'application concrètes adoptées, le droit est opposable aux auteurs d'actes qui mettraient en cause le contenu essentiel de ces mesures ».<sup>17</sup>

Ainsi compris, les droits sociaux ont ceci d'important que, même si l'on ne peut en définir toutes les implications qu'en y associant des textes d'application, ils permettent aux tribunaux de bloquer des mesures clairement contraires à l'objectif général qu'ils poursuivent, et qu'une fois certains textes d'application mis en place, ces droits peuvent être invoqués pour faire échec aux dispositions régressives visant à contester les textes en question.

La Convention sur l'avenir de l'Europe qui a été élaborée en préparation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (février 2002 - juillet 2003) a voulu inscrire expressément cette solution de compromis. Diverses « adaptations » ont été apportées à la Charte en vue qu'elle puisse être intégrée dans les Traités ; l'une d'elles a consisté à compléter l'article 52 de la Charte pour y insérer un cinquième paragraphe qui précise ce qui suit.

Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.

Cette disposition a laissé aux tribunaux (sous le contrôle, en dernier ressort, de la Cour de Justice de l'Union européenne) le soin de déterminer quelles dispositions de la Charte des droits fondamentaux constituaient des « principes sociaux » qui, pour que l'on puisse les faire valoir en justice, devaient être combinés avec d'autres instruments leur donnant effet (soit pour apprécier la légalité de ces instruments, soit pour les interpréter). Une autre difficulté est cependant apparue, par la voie du Protocole (n° 30) sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni, annexé au Traité de Lisbonne<sup>18</sup>. L'article 1.2 du Protocole n° 30 dispose

<sup>16</sup> Contribution de la CBI transmise à Convention sur la Charte (12 avril 2000), CHARTE 4226/00 CONTRIB 101.

<sup>17</sup> Voir les contributions de Guy Braibant, représentant de l'exécutif français auprès de la Convention, présentées en mai 2000 (CHARTE 4280/00, CONTRIB 153 (2 May 2000), CHARTE 4322/00, CONTRIB 188 (19 May 2000)).

<sup>18</sup> J.O. 2010 C 83, p. 313. Ce texte a été à tort qualifié de protocole « dérogoire » : il serait faux en effet de croire qu'il autorise le Royaume-Uni ou la Pologne à se soustraire aux obligations de la Charte des droits fondamentaux lorsqu'ils interviennent dans le domaine de l'application du droit européen. Voir à ce sujet Steve Peers, 'The 'Opt-out' that Fell to

en effet que, « *pour dissiper tout doute*, rien dans le Titre IV de la Charte ne crée des droits justiciables applicables à la Pologne ou au Royaume-Uni, sans dans la mesure où la Pologne ou le Royaume-Uni a prévu de tels droits dans sa législation nationale ». Cette phrase est hautement problématique car elle suggère, à tort, que les « principes » et les droits sociaux énumérés au Titre IV (« Solidarité ») de la Charte se chevaucheraient parfaitement, ce qui donne l'impression qu'aucune des dispositions qui figurent sous ce titre ne comporte des droits justiciables. Bien qu'elle apparaisse comme une simple reformulation de ce qu'exige la Charte, elle repose en réalité sur une lecture totalement invraisemblable de la Charte : les Explications relatives à la Charte relèvent ainsi que certaines dispositions de la Charte « peu[vent] contenir des éléments relevant d'un droit et d'un principe, par exemple les articles 23, 33 et 34 », bien que les articles 33 et 34, qui ont trait respectivement à la « Vie familiale et vie professionnelle » et à la « Sécurité sociale et aide sociale » figurent tous deux sous le Titre IV de la Charte des droits fondamentaux.

Il ne faudrait pas sous-estimer les enjeux de ces discussions quant à la distinction entre « droits sociaux » et « principes sociaux ». Premièrement, la Cour de Justice semble hésiter à imposer des « obligations positives » sur la base de la Charte, en particulier lorsqu'il s'agit de « principes sociaux ». En dépit des encouragements donnés par ses avocats généraux,<sup>19</sup> elle s'est montrée dans un premier temps réticente à l'idée de contraindre les institutions de l'Union à respecter des obligations positives qui s'appuieraient sur la Charte des droits fondamentaux.<sup>20</sup> Elle a fini, plus récemment, par accepter que certaines obligations positives puissent être imposées au législateur de l'Union européenne, notamment lors de l'élaboration de directives (qui devraient être suffisamment détaillées pour éviter que les Etats membres ne portent atteinte aux droits fondamentaux lors de l'adoption de textes d'application<sup>21</sup>). Elle a également considéré que, du fait de l'obligation de « promouvoir l'application » de la Charte<sup>22</sup>, la Commission pouvait être tenue de prendre en compte lesdits droits de manière proactive dans l'élaboration des protocoles d'accord avec les Etats qui bénéficient d'un soutien financier.<sup>23</sup> Il se pourrait néanmoins que sa réticence initiale demeure difficile à surmonter, en particulier pour les dispositions sociales réputées incarner des « principes », compte tenu du libellé de l'article 52(3) de la Charte.

Cette réticence contraste avec la législation générale en matière de droits de l'homme, qui reconnaît que ces derniers posent non seulement des obligations d'abstention (obligations

---

Earth: The British and Polish Protocol Concerning the EU Charter of Fundamental Rights', *Human Rights Law Review*, vol. 12 (2)(2012), pages 375 à 389. Dans les affaires jointes C-411/10 et C-493/10, la Cour de Justice a confirmé, sans le moindre doute, que « le protocole n° 30 ne remet pas en question l'applicabilité de la Charte au Royaume-Uni ou en Pologne » (arrêt du 21 décembre 2011, *N.S. et autres*, C-411/10 et C-493/10 (EU:C:2011:865), par. 119).

<sup>19</sup> Voir en particulier les propos tenus par l'avocat général P. Cruz Villalón dans l'affaire Association de médiation sociale: « L'Union et les États membres sont tenus de «promouvoir» les «principes» énumérés dans la Charte (article 51, paragraphe 1) et, à cette fin, ils adoptent les mesures d'«application» nécessaires pour garantir que cette promotion soit effective. Malgré l'emploi du verbe «pouvoir», il est évident qu'il s'agit non pas d'un pouvoir discrétionnaire absolu, mais d'une possibilité conditionnée, comme je viens de le signaler, par la présence d'une mission claire à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, qui exige que l'Union et les États membres «promeuvent» les «principes». Il est clair qu'une telle promotion n'est possible que par l'intermédiaire des actes de «mise en œuvre» auxquels fait ensuite référence l'article 52 de la Charte.» (conclusion du 18 juillet 2013 dans l'affaire C-176/12, Association de médiation sociale v. Union locale des syndicats CGT, et al., par. 60)

<sup>20</sup> Voir en particulier l'arrêt du 27 juin 2006, dans l'affaire C-540/03 Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne, EU:C:2006:429, par. 23.

<sup>21</sup> Voir Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources et autres et Kärntner Landesregierung et autres, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, arrêt du 8 avril 2014, EU:C:2014:238, par. (dans lequel la Cour conclut que «la directive 2006/24 [relative à la conservation de données dans les communications électroniques] ne prévoit pas de règles claires et précises régissant la portée de l'ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte. Force est donc de constater que cette directive comporte une ingérence dans ces droits fondamentaux d'une vaste ampleur et d'une gravité particulière dans l'ordre juridique de l'Union sans qu'une telle ingérence soit précisément encadrée par des dispositions permettant de garantir qu'elle est effectivement limitée au strict nécessaire.»

<sup>22</sup> Article 51(1) de la Charte des Droits fondamentaux

<sup>23</sup> *Ledra Advertising Ltd, et al., affaires jointes C-8/15 P à C-10/15 P, arrêt du 21 septembre 2016, EU:C:2016:701, paragraphes 59 et 67*

négligentes interdisant de prendre des mesures qui pourraient porter atteinte auxdits droits, sauf sous certaines conditions), mais aussi des obligations d'action (obligations positives de prendre des mesures qui protègent les droits de l'homme et en assurent l'exercice). En d'autres termes, un engagement envers les droits de l'homme va au-delà de la simple acceptation d'une interdiction : cela implique aussi l'obligation de contribuer à la réalisation de ces droits et d'user pour ce faire de certains pouvoirs de manière à permettre à leurs détenteurs d'en optimiser l'exercice.

Il en est de même pour la Charte des droits fondamentaux : elle ne consiste pas simplement en une série d'interdictions, mais doit aussi servir d'instrument qui vienne guider les actions à mettre en œuvre, en veillant à ce que les institutions de l'Union exercent leurs compétences dans le respect des dispositions de ce texte. Aux termes de l'article 51(1) de la Charte, les institutions de l'Union « respectent les droits, observent les principes et *en promeuvent l'application* [non souligné dans le texte], conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités ». Certes, le paragraphe 2 de ce même article 51 ajoute que « La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités », mais cela ne veut pas dire qu'aucune obligation positive (devoir d'agir) ne puisse découler de la Charte. Les « Explications » qui accompagnent la Charte précisent que « une obligation pour les institutions de l'Union, en vertu de la seconde phrase du paragraphe 1, de promouvoir les principes énoncés dans la Charte ne peut exister que dans les limites desdites compétences ». Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait aucune obligation de la sorte : il est simplement rappelé que toute obligation de cet ordre qui pourrait apparaître serait limitée à l'exercice des prérogatives qui ont été attribuées aux institutions. Contrairement à ce que beaucoup croient, cette double fonction des droits de l'homme – le fait qu'ils imposent à la fois des obligations « négatives » et « positives » - est parfaitement conforme au principe d'attribution, en vertu duquel les institutions de l'Union sont investies d'un nombre limité de pouvoirs par les Etats membres, qui sont « maîtres » des traités (article 5(1) et (2) du Traité sur l'Union européenne; elle est aussi pleinement conforme au principe de subsidiarité selon lequel, dans les domaines où les compétences sont partagées, l'Union européenne doit seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée « ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » (article 5(3) du Traité sur l'Union européenne).

La distinction entre « droits » et « principes » soulève un deuxième problème, à savoir que la Cour de Justice semble en réalité peu disposée à se prononcer sur la légalité de la législation de l'Union européenne au regard des exigences des « principes », qu'elle considère trop vagues et imprécis en l'absence de mesures d'application. Dans l'arrêt rendu le 22 mai 2014 en l'affaire *Glatzel*, dans laquelle le plaignant, M. Galtzel, avait cherché à faire valoir l'article 26 de la Charte relatif à l'« intégration des personnes handicapées »,<sup>24</sup> la Cour de Justice a d'abord rappelé, « ainsi qu'il ressort de l'article 52, paragraphes 5 et 7, de la Charte et des Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux [...] que l'invocation de l'article 26 de celle-ci devant le juge est admise pour l'interprétation et le contrôle de la légalité des actes législatifs de l'Union qui mettent en œuvre le principe énoncé audit article, à savoir l'intégration des personnes handicapées ».<sup>25</sup> En d'autres termes, l'article 26 de la Charte exprime à ses yeux un « principe » plutôt qu'un « droit », de sorte qu'il ne peut être invoqué lorsqu'il est combiné à un autre instrument qui donne effet audit principe (ou l'enfreint). Et la Cour d'en déduire que « bien que l'article 26 de la Charte demande que l'Union respecte et reconnaisse le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures d'intégration, le

<sup>24</sup> L'article 26 est le dernier article du Titre III de la Charte (« Egalité »). Il est libellé comme suit: « L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté ».

<sup>25</sup> Arrêt du 22 mai 2014, *Wolfgang Glatzel c. Freistaat Bayern*, C-356/12 (EU:C:2014:350), point 74.

principe consacré à cet article n'implique pas, en revanche, que le législateur de l'Union soit tenu d'adopter telle ou telle mesure particulière. En effet, afin que cet article produise pleinement ses effets, il doit être concrétisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national. Par conséquent, ledit article ne saurait, en lui-même, conférer aux particuliers un droit subjectif invocable en tant que tel (voir en ce sens, s'agissant de l'article 27 de la Charte, arrêt *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, points 45 et 47). »<sup>26</sup>

Autrement dit, dans la mesure où l'intégration des personnes handicapées dont il est question dans l'article 26 de la Charte est un simple « principe », elle ne requiert l'adoption d'aucune mesure particulière de la part du législateur de l'Union, ce qui, de ce fait, justifierait que l'on fasse preuve d'une grande indulgence au moment de se prononcer sur une quelconque mesure qui aurait pu être adoptée, en reconnaissant que le législateur dispose sur ce plan d'une vaste marge d'appréciation. La Cour estime donc non seulement que les « principes » ne sont pas invocables en l'absence de mesures d'application, mais aussi que de telles mesures peuvent difficilement être appréciés au regard des exigences de ces principes, étant donné qu'ils ne sont pas directement applicables. De là à affirmer qu'en dehors de leur importance politique en tant que guides de l'action législative, les principes n'ont aucun véritable rôle à jouer, il n'y a qu'un pas – qu'il serait dangereux de franchir.<sup>27</sup>

En conclusion, **la distinction entre « droits » et « principes » est susceptible d'avoir de lourdes répercussions sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice: elle pourrait tout à la fois la dissuader d'imposer aux institutions de l'Union des obligations positives en vue de promouvoir les garanties énoncées dans la Charte, et lui fournir des arguments pour refuser de se prononcer sur la validité du droit dérivé au regard des exigences de la Charte.** Ainsi donc, et au mépris tant du mandat que le Conseil européen de Cologne a donné à l'organe chargé de rédiger la Charte que des intentions qui ont guidé l'inclusion de dispositions sociales dans la Charte, les « principes » que consacré cette dernière pourraient être ramenés à des objectifs purement programmatiques revêtant une importance exclusivement politique (plutôt que juridique).

### 3. Le statut de la Charte sociale européenne

Une troisième lacune concerne le statut de la Charte sociale européenne dans l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux et, plus généralement, dans l'ordre juridique de l'Union.

Ce statut contraste fortement avec celui de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est l'autre grand instrument en matière de droits fondamentaux adopté dans le cadre du Conseil de l'Europe. En effet, dans le souci d'assurer une cohérence entre les approches retenues par la Cour européenne de Justice et la Cour européenne des droits de l'homme, les rédacteurs de la Charte des droits fondamentaux ont voulu faire en sorte que les droits et libertés de la Charte qui « correspondent » aux droits et libertés énumérés dans la Convention européenne des droits de l'homme soient interprétés conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.<sup>28</sup> Si les « Explications » annexées à la Charte des droits fondamentaux de l'Union précisent

<sup>26</sup> Arrêt du 22 mai 2014, *Wolfgang Glatzel c. Freistaat Bayern*, point. 78.

<sup>27</sup> Voir aussi les critiques exprimées par A. Bailleux et I. Hachez à l'encontre de l'arrêt *Glatzel*: A. Bailleux et I. Hachez, "Another look at *Glatzel*", dans E. Brems et E. Desmet (éditeurs), *Integrated Human Rights in Practice. Rewriting Human Rights* (Edward Elgar Publ., Cheltenham, 2017, pages 351 à 377; et A. Bailleux, "Droits de l'homme à l'est de Vosges, valeurs à l'ouest? Les récits judiciaires de l'Europe au prisme de l'article 52 de la Charte", *Rev. trim. dr. h.*, n° 115 (2018), pages 583 à 592, en particulier les pages 591 et 592.

<sup>28</sup> L'article 52(3) de la Charte dispose à cet effet que « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. » Comme l'a indiqué l'Avocat général Trstenjak dans l'avis qu'il a rendu le 22 septembre 2011 en l'affaire C411/10, N.S., « l'article 52, paragraphe 3, de la charte

quelles sont ces correspondances,<sup>29</sup> elles n'établissent en revanche aucun lien qui renverrait aux dispositions de la Charte sociale européenne ou à la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux. Plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union s'inspirent pourtant de la Charte sociale européenne et il eût été utile, pour renforcer la sécurité juridique - ainsi que pour prendre acte du rôle conféré au Comité européen des droits sociaux dans le cadre de cet instrument - de lire les dispositions de la Charte de l'Union à la lumière de l'approche suivie par le Comité européen des droits sociaux.

Il est dommage qu'il en soit ainsi, car la Cour de Justice fait occasionnellement référence à des instruments relatifs aux droits de l'homme autres que la Convention européenne des droits de l'homme : elle s'appuie régulièrement sur le Pacte international des droits civils et politiques dans des domaines que la Convention européenne ne traite qu'imparfaitement ou sur lesquels la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est imprécise<sup>30</sup>; elle renvoie également à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, dont elle indique, dans l'arrêt *Parlement c. Conseil*<sup>31</sup> rendu à la suite du recours engagé par le Parlement européen en vue de faire annuler la Directive de 2003 sur le regroupement familial,<sup>32</sup> qu'à l'image du Pacte international précité, la Convention relative aux droits de l'enfant « lie chacun des Etats membres ». <sup>33</sup>

De plus, la Charte sociale européenne est par ailleurs loin d'être ignorée dans la législation de l'Union. Elle est mentionnée à l'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 136 du Traité instituant la Communauté européenne), et la Cour de Justice a indiqué à plusieurs reprises qu'elle pouvait donc être invoquée pour guider l'interprétation du droit de l'Union. Dans l'affaire *Kiiski*,<sup>34</sup> la Cour s'appuie sur la Charte sociale européenne pour étayer l'interprétation qu'elle donne des exigences de la Directive 92/85/CEE du Conseil concernant l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.<sup>35</sup> La Cour a de la protection offerte par cette directive une lecture généreuse, en ce qu'elle relève à cet égard ce qui suit.

L'article 136 (du Traité instituant la Communauté européenne se réfère également à la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961 et révisée à Strasbourg le 3 mai 1996, et dont tous les États membres sont parties en tant qu'ils ont adhéré à celle-ci dans sa version d'origine, dans sa version révisée ou dans ses deux versions. L'article 8 de la charte sociale européenne, consacré au droit des travailleuses à la protection de la maternité, vise à assurer à ces dernières un droit à un congé de maternité

---

des droits fondamentaux impose l'obligation de garantir que le niveau de protection conféré par la Charte des droits fondamentaux dans les domaines où ses dispositions recoupent celles de la CEDH ne soit pas inférieur au niveau garanti par celle-ci. Comme la Cour européenne des droits de l'homme a précisé l'étendue et la portée de la protection garantie par la CEDH dans sa jurisprudence, la Cour doit accorder une importance particulière et un poids considérable à celle-ci lorsqu'elle interprète les dispositions correspondantes de la Charte des droits fondamentaux » (point 148).

<sup>29</sup> Les « Explications » relatives à la Charte des droits fondamentaux font ici la distinction entre les articles de la Charte « dont le sens et la portée sont les mêmes que les articles correspondants de la CEDH » et ceux « dont le sens est le même que les articles correspondants de la CEDH, mais dont la portée est plus étendue ». Ainsi, l'article 9 de la Charte couvre le champ de l'article 12 de la CEDH relatif au droit au mariage, mais son champ d'application « peut être étendu à d'autres formes de mariages dès lors que la législation nationale les institue », étant donné que l'article 9 de la Charte ne fait pas mention du droit au mariage « des hommes et des femmes » et ne lie pas le droit au mariage au droit de « fonder une famille », contrairement à l'article 12 de la CEDH, ce qui laisse ouverte la possibilité de protéger les unions entre personnes de même sexe.

<sup>30</sup> Voir, par exemple, l'affaire *374/87, Orkem c. Commission* [1989] *Recueil de jurisprudence* 3283, point 31, et affaires jointes *C-297/88 et C-197/89, Dzodzi c. Etat belge* [1990] *Recueil de jurisprudence* I-3763, point 68

<sup>31</sup> Affaire *C-540/03, Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, arrêt du 27 juin 2006, point 37

<sup>32</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (J.O. 2003 L 251, p. 12)

<sup>33</sup> Point 37

<sup>34</sup> Affaire *C-116/06, Sari Kiiski*, arrêt du 20 septembre 2007

<sup>35</sup> Directive 92/85/CEE du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (JO 1992 L 348, p. 1)

d'une durée minimale, dans sa version d'origine, de douze semaines et, dans sa version révisée, de quatorze semaines. ... Dans ces conditions, le droit à un congé de maternité reconnu aux travailleuses enceintes doit être considéré comme un moyen de protection de droit social revêtant une importance particulière.<sup>36</sup>

De même, dans l'affaire *Impact*,<sup>37</sup> la Cour de Justice s'est vu poser une question d'interprétation portant plus particulièrement sur la clause 4 de l'Accord-cadre sur le travail à durée déterminée conclu le 18 mars 1999 entre les partenaires sociaux au niveau de l'Union.<sup>38</sup> Cette clause institue un principe de non-discrimination entre les travailleurs à durée déterminée et les salariés permanents « pour ce qui concerne les conditions d'emploi » : la juridiction de renvoi a demandé si cette expression englobait les conditions d'un contrat de travail relatives aux rémunérations et aux pensions. De l'avis de la Cour de Justice, il serait à tout le moins injustifié d'exclure totalement de la notion de « conditions d'emploi » les conditions financières telles que celles relatives aux rémunérations et aux pensions. La Cour relève en effet que la Charte sociale européenne fait figurer le droit de tous les travailleurs à une « rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant » parmi les objectifs que les Parties contractantes se sont engagées à atteindre : le principe de non-discrimination qui figure dans la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée doit, indique la Cour, « être compris comme exprimant un principe de droit social communautaire, qui ne saurait être interprété de manière restrictive », conformément à l'objectif tendant à garantir une rémunération équitable inscrit dans la Charte sociale européenne.<sup>39</sup>

Les affaires *Kiiski* ou encore *Impact* montrent en quoi la Charte sociale européenne peut servir de guide pour l'interprétation de la législation de l'Union européenne et conduire ainsi à une lecture de ces textes qui facilite, autant que faire se peut, la réalisation des objectifs que les Parties contractantes se sont fixés. La Cour de Justice a d'ailleurs quelquefois estimé que le Tribunal de l'Union européenne était tenu d'interpréter le droit européen à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et, pour les dispositions de la Charte du Conseil de l'Europe correspondant aux droits énumérés dans la Charte de l'Union, au regard de la Charte sociale européenne.<sup>40</sup> Cette dernière ne s'est cependant toujours pas vu conférer un statut similaire à celui de la Convention relative aux droits de l'enfant ou au Pacte international des droits civils et politiques : le fait que l'on continue de parler de « principe particulièrement important du droit social communautaire » pour désigner des droits sociaux énoncés dans la Charte sociale européenne trahit les hésitations de la Cour en la matière.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Points 48 et 49

<sup>37</sup> Affaire C-268/06, *Impact*, arrêt du 15 avril 2008

<sup>38</sup> L'Accord-cadre est annexé à la Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (J.O. 1999 L 175, p. 43).

<sup>39</sup> Voir points 113 et 114 de l'arrêt.

<sup>40</sup> Voir, par exemple, l'affaire C-579/12 RX-II, *Commission européenne c. Strack*, arrêt du 19 septembre 2013. La question soulevée en l'espèce était de déterminer si un fonctionnaire de la Commission européenne pouvait obtenir le report de plus des douze jours de congé annuel qu'il n'avait pu prendre pour cause de maladie. Dans un arrêt rendu le 8 novembre 2012 en l'affaire T-268/11 P, *Commission c. Strack*, le Tribunal de la fonction publique a jugé le plafond de douze jours acceptable, étant donné que la maladie n'était pas liée à des motifs d'ordre professionnel résultant de l'exercice des fonctions confiées à M. Strack. La Cour de Justice a cependant décidé d'annuler l'arrêt du Tribunal de la fonction publique. Elle a estimé que ce dernier s'était écarté, dans son interprétation des dispositions du Statut ; de « la notion de droit au congé annuel payé de chaque travailleur en tant que principe du droit social de l'Union désormais consacré à l'article 31, paragraphe 2, de la Charte », et avait de ce fait « porté atteinte à l'unité du droit de l'Union » dès lors que, conformément à l'article 6, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux a la même valeur que les dispositions des traités et que son respect s'impose au législateur de l'Union (point 58). La Cour a également relevé dans son arrêt que l'article 31, paragraphe 2, de la Charte « se fonde sur la Directive 93/104 ainsi que sur l'article 2 de la Charte sociale européenne, ...et sur le point 8 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs ... » (point 27).

<sup>41</sup> Voir, par exemple, l'affaire C-579/12 RX-II, *Commission européenne c. Strack*, arrêt du 19 septembre 2013, point 26. Pour un examen plus systématique, voir Sophie Robin-Olivier, « La contribution de la Charte des droits fondamentaux à la protection des droits sociaux dans l'Union européenne : un premier bilan après Lisbonne », *Journal européen des droits de l'homme*, 2013/1, pages 109 à 134.

Les réticences de la Cour de Justice à reconnaître pleinement la Charte sociale européenne s'expliquent probablement par le fait qu'à ses yeux, la diversité des engagements des Etats membres de l'Union dans le système de la Charte sociale européenne est telle que cet instrument peut difficilement constituer une source d'inspiration qui fasse autorité aux fins du développement des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Si, en effet, les 28 Etats membres de l'Union sont tous parties à la Charte sociale européenne, soit dans sa version initiale de 1961, soit dans sa version révisée de 1996, ils sont huit à n'avoir toujours pas adhéré à la seconde.<sup>42</sup> Leurs engagements demeurent d'autant plus inégaux que, dans le cadre de la formule « à la carte » que prévoit la Charte sociale européenne, les Etats peuvent, au moment de leur adhésion à cet instrument, choisir, dans certaines limites, par quelles dispositions ils acceptent d'être liés. En outre, la Cour de Justice de l'Union européenne a bien souvent accueilli avec défiance les avis exprimés par les organes extra-judiciaires chargés d'interpréter d'autres instruments internationaux traitant des droits de l'homme.<sup>43</sup>

Cette position prise par la Cour de Justice a toutefois eu pour conséquence que **seuls les droits énoncés dans la Charte sociale européenne qui ont été intégrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union doivent être considérés comme une source de principes généraux de la législation de l'Union et, partant, protégés par la Cour de Justice**. De surcroît, même lorsque tel est le cas, l'interprétation que le Comité européen des droits sociaux donne de cet instrument n'a, aux yeux de la Cour, que peu d'importance.

Enfin, **fussent-ils reconnus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union, certains droits sociaux figurant dans la Charte sociale européenne sont considérés par la Cour de Justice, en cas de conflit, comme de simples dérogations aux libertés économiques constitutionnalisées dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, auxquelles elle accorde ainsi une priorité de fait**. Le risque de divergences d'interprétation entre la Cour de Justice et le Comité européen des droits sociaux peut s'en trouver accru, comme l'a montré la saga de l'affaire « Laval » au cours des années 2007 à 2013 (voir encadré 1).

#### **Encadré 1. L'affaire « Laval » : réforme du droit du travail en application de la législation de l'Union européenne et de la Charte sociale européenne**

Dans le fameux *Laval* rendu en 2007, la Cour européenne de Justice a estimé qu'il était contraire à l'article 49 du Traité instituant la Communauté européenne (disposition garantissant la libre prestation de services) et la Directive de 1996 sur les travailleurs détachés (révisée depuis)<sup>44</sup> d'autoriser des syndicats suédois à faire pression sur un prestataire de services établi dans un autre Etat membre à entamer des négociations avec des syndicats locaux en vue de conclure une

<sup>42</sup> Pour les Etats signataires de la Charte révisée de 1996 qui étaient précédemment liés par la Charte de 1961, les engagements acceptés au titre de la Charte révisée remplacent ceux qu'ils avaient acceptés au titre de la Charte de 1961. Si un Etat adhère à la Charte révisée sans accepter une disposition correspondant à une disposition qu'il avait acceptée au titre de la Charte de 1961, il reste lié par cette dernière (voir l'article B, en partie III, de la Charte sociale européenne révisée).

<sup>43</sup> Voir en particulier l'observation faite par la Cour de Justice dans l'affaire *Grant*, selon laquelle le Comité des droits de l'homme, organe d'experts indépendants créé en vertu du Pacte international des droits civils et politiques, « n'est pas une instance juridictionnelle et [ses] constatations sont dépourvues de valeur juridique contraignante » (affaire C-249/96, *Lisa Jacqueline Grant c. South-West Trains Ltd.* [1998] Recueil de jurisprudence I-621 (arrêt du 17 février 1998), point 46). La Cour a, en l'espèce, rejeté le point de vue du Comité, qui estimait qu'une différence de traitement fondée sur l'orientation sexuelle pouvait constituer une discrimination à raison du « sexe », interdite au regard de la législation de l'Union, bien que le Comité ait indiqué que « la référence au « sexe » au paragraphe 1 de l'article 2 et de l'article 26 [dispositions antidiscriminatoires du Pacte précité] doit être considérée comme couvrant les préférences sexuelles ». Mme Grant réclamait, au profit de sa partenaire féminine, des avantages qui auraient été octroyés s'il s'était agi d'un couple de sexe opposé ou d'un couple marié.

<sup>44</sup> Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, J.O. L 18, 21 janvier 1997, p. 1.

convention collective, dès lors que l'action collective à laquelle les syndicats avaient recouru allait au-delà de l'objectif consistant à assurer aux travailleurs un niveau acceptable de protection sociale.<sup>45</sup> L'affaire portait sur le blocus du site proche de Stockholm où devait intervenir une entreprise du bâtiment lettone, blocus qui avait fini par mener à la faillite le prestataire de services. La Cour de Justice a en particulier considéré que le fait d'autoriser des organisations syndicales d'un Etat membre à mener une action collective pour contraindre des entreprises établies dans d'autres Etats membres à signer la convention collective était « susceptible de rendre moins attrayant, voire plus difficile », pour ces entreprises, l'exercice de la libre prestation de services en détachant de travailleurs dans un autre Etat membre. Le recours à une action de revendication de cette nature constituait à ses yeux une restriction de cette liberté économique fondamentale.<sup>46</sup> La Cour a admis que le droit de mener une action collective était un droit fondamental reconnu par le droit communautaire, citant à cet effet la Charte sociale européenne.<sup>47</sup> Elle a aussi admis que le respect du droit de mener une action collective pouvait constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier, en principe, une restriction à l'une des libertés fondamentales garanties par le Traité.<sup>48</sup> Néanmoins, elle a ensuite relevé que ce droit pouvait faire l'objet de certaines restrictions et devait s'exercer conformément à la législation nationale et au droit communautaire. La Cour estime que son rôle consiste à trouver l'équilibre à respecter le droit à l'action collective et la libre prestation de services : « La Communauté ayant [...] non seulement une finalité économique mais également une finalité sociale, les droits résultant des dispositions du traité relatives à libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux doivent être mis en balance avec les objectifs poursuivis par la politique sociale, parmi lesquels figurent, ainsi qu'il ressort de l'article 136 CE, notamment, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate et le dialogue social ».<sup>49</sup>

Bien qu'elle ait reconnu la nécessité de mettre en balance les objectifs économiques des Traités en fonction de leur but social, la Cour a considéré que l'obstacle à la libre prestation de services qu'avait représenté le blocus instauré par les organisations syndicales suédoises ne pouvait être justifié au regard de l'objectif consistant à améliorer la protection sociale, étant donné que cet objectif était déjà atteint par la Directive sur les travailleurs détachés : « s'agissant des travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services transnationale, l'employeur de ces derniers est, par l'effet de la coordination réalisée par la directive 96/71, tenu d'observer un noyau de règles

---

<sup>45</sup> Affaire C-341/05, *Laval un Partneri Ltd.*, [2007] Recueil de jurisprudence I-11767. Voir, pour de plus amples observations, A.C.L. Davies, 'One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ', *Industrial Law Journal*, vol. 37 (2008), p. 126; Aravind R. Ganesh, 'Appointing Foxes to Guard Henhouses : The European Posted Workers' Directive', 15 *Columbia J. of Eur. L.*, vol. 15 (2008), pages 123 à 142 ; S. Deakin, 'Regulatory competition after Laval', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 10 (2009), pages 581 à 609; J. Malmberg et T. Sigeman, 'Industrial Action and EU Economic Freedoms: The Autonomous Collective Bargaining Model Curtailed by the European Court of Justice', *Common Market Law Review*, vol. 45 (2008), p. 1115.

<sup>46</sup> Arrêt *Laval*, point 99.

<sup>47</sup> La Cour a relevé que « le droit de mener une action collective est reconnu tant par différents instruments internationaux auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré, tels que la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, d'ailleurs expressément mentionnée à l'article 136 CE, et la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail, du 9 juillet 1948, concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, que par des instruments élaborés par lesdits États membres au niveau communautaire ou dans le cadre de l'Union européenne, tels que la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée lors de la réunion du Conseil européen tenue à Strasbourg le 9 décembre 1989, également mentionnée à l'article 136 CE, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne... » (Arrêt *Laval*, point 90).

<sup>48</sup> Arrêt *Laval*, point 103. La Cour européenne de Justice a régulièrement affirmé que le respect des droits fondamentaux pouvait justifier des restrictions aux libertés économiques fondamentales inscrites dans les Traités, sous réserve que ces restrictions soient proportionnées et ne soient pas source de discrimination. Voir, par exemple, les affaires conjointes C- 369/96 et C- 376/96, *Arblade et autres* [1999] Recueil de jurisprudence I- 8453, point 36, l'affaire C- 165/98 *Mazzoleni et ISA* [2001] Recueil I- 2189, point 27, les affaires conjointes C- 49/98, C- 50/98, C- 52/98 à C- 54/98 et C- 68/98 à C- 71/98, *Finalarte et autres* [2001] Recueil de jurisprudence I- 7831, ainsi que l'affaire C- 36/02, *Omega* [2004] Recueil de jurisprudence I- 9609, point 35.

<sup>49</sup> Affaire *Laval*, point 105

impératives de protection minimale dans l'État membre d'accueil.<sup>50</sup> En d'autres termes, l'action collective ne peut chercher à imposer aux employeurs des obligations qui iraient au-delà de celles que l'Etat d'accueil est dans tous les cas tenu d'imposer, conformément aux alinéas a) à g) du paragraphe 1 de l'article 3 de la Directive sur les travailleurs détachés. La Cour a donc conclu que le blocus imposé par les organisations syndicales suédoises sur le chantier de construction de la filiale de l'entreprise était contraire au droit communautaire et ne devait pas être autorisé: l'article 49 CE et la directive 96/71 s'opposent à ce qu'une organisation syndicale puisse recourir à une action collective dans le but de contraindre un prestataire de services établi dans un autre État membre à entamer avec elle une négociation sur les taux de salaire devant être versés aux travailleurs détachés ainsi qu'à adhérer à une convention collective dont des clauses établissent, pour certaines des matières visées aux alinéas a) à g) du paragraphe 1 de l'article 3 de ladite Directive, des conditions plus favorables que celles découlant des dispositions législatives pertinentes dans l'Etat concerné, tandis que d'autres clauses portent sur des matières non visées à l'article 3 de cette même Directive. L'un des facteurs importants qui a conduit la Cour à prendre cette position tient à l'insécurité juridique dans laquelle se trouve le prestataire de services qui détache des travailleurs en Suède du fait de la nature décentralisée du système suédois de négociations collectives: faute en effet de dispositions légales "suffisamment précises et accessibles" permettant au prestataire de savoir à quelles obligations il doit se plier, la possibilité qu'ont les organisations syndicales d'engager une action de revendication afin d'imposer la conclusion d'une convention collective lui rend l'accès au marché suédois très difficile, voire impossible.<sup>51</sup>

La décision rendue par la Cour européenne de Justice dans l'affaire Laval s'est également intéressée à la loi sur la participation des salariés aux décisions négociées adoptée en Suède en 1976.<sup>52</sup> L'article 42 de ce texte interdisait de mener des actions collectives aux fins d'obtenir l'abrogation ou la modification d'une convention collective conclue par des tiers. Le législateur suédois a cependant apporté à ce texte une modification prévoyant que l'interdiction de recourir à une action collective dans le but d'annuler une convention collective existante s'applique uniquement lorsqu'une organisation déclenche une action collective en raison de conditions d'emploi relevant directement du droit suédois. Concrètement, cette « Lex Britannia » (ainsi nommée au motif que la modification législative visait à casser une décision de justice relative à un cargo dénommé le Britannia) a autorisé le recours à l'action collective contre les prestataires de services étrangers qui n'exerçaient que des activités temporaires en Suède, *même lorsque ces prestataires avaient passé une convention collective dans leur Etat d'origine*. Comme on pouvait sans doute s'y attendre, la Cour de Justice a estimé que la "Lex Britannia" créait un obstacle discriminatoire à la prestation de services.<sup>53</sup> La Cour a relevé que la "Lex Britannia" visait "à permettre aux organisations syndicales d'agir pour que tous les employeurs présents sur le marché du travail suédois appliquent des rémunérations et d'autres conditions d'emploi correspondant à celles habituellement pratiquées en Suède" et "à créer les conditions d'une concurrence loyale, à conditions égales, entre employeurs suédois et entrepreneurs venant d'autres États membres".<sup>54</sup> Mais, de l'avis de la Cour, cette intention - à savoir, combattre le dumping social - ne correspondait pas aux motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé

---

<sup>50</sup> Affaire *Laval*, point 108. La Directive sur les travailleurs détachés comporte une liste de matières essentielles pour lesquelles l'Etat membre d'accueil est tenu, en cas de détachement transnational de travailleurs, de veiller au minimum à ce que les prestataires de services établis dans un autre Etat membre se conforme aux règles prévues par la législation de l'Etat d'accueil. Sont ici visées les règles relatives a) aux périodes maximales de travail et aux périodes minimales de repos, b) à la durée minimale des congés annuels payés, c) aux taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires, mais à l'exclusion des régimes complémentaires de retraite professionnels, d) aux conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire, e) à la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, f) aux mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes, et g) à l'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi qu'à d'autres dispositions en matière de non-discrimination (article 3, paragraphe 1).

<sup>51</sup> Arrêt *Laval*, point 110

<sup>52</sup> Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ou medbestämmandelagen

<sup>53</sup> Arrêt *Laval*, point 116

<sup>54</sup> Arrêt *Laval*, point 118

publique énoncés, dans une énumération limitative, à l'article 46 du Traité sur la Communauté européenne, lu en combinaison avec son article 55, susceptibles de justifier des dérogations à la libre prestation de services garantie par l'article 46 dudit Traité.

A la suite de la réponse donnée par la Cour européenne de Justice, des modifications législatives (qui ont formé ce que l'on a appelé communément la « Lex Laval ») ont été apportées à la loi 1976 :580 sur la participation des salariés aux décisions négociées ainsi qu'à la loi 1999:678 sur le détachement de travailleurs à l'étranger.<sup>55</sup> L'article 5a de cette dernière loi a en particulier assorti de sévères restrictions l'exercice d'actions collectives par les organisations syndicales. C'est là ce qui a amené les syndicats suédois à déposer une réclamation auprès du Comité européen des droits sociaux. Ladite réclamation faisait plus spécialement valoir que les modifications apportées au droit du travail étaient contraires aux engagements pris par la Suède au titre des paragraphes 2 et 4 de l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, qui traitent respectivement de l'obligation de promouvoir les négociations collectives et du droit des travailleurs et des employeurs de mener des actions collectives. Invoquant le paragraphe 4 de l'article 19 de la Charte, elle dénonçait également, entre autres choses, une violation du droit des travailleurs migrants à l'égalité de traitement en matière de rémunération et autres conditions d'emploi et de travail, ainsi qu'en matière d'affiliation aux organisations syndicales et de jouissance des avantages offerts par les conventions collectives.

Dans sa décision du 3 juillet 2013, le Comité européen des droits sociaux a estimé que les restrictions dont était assortie la conclusion de conventions collectives étaient telles que la situation de la Suède n'était pas conforme au paragraphe 2 de l'article 6 de la Charte sociale européenne.<sup>56</sup> Il a également considéré que, si le droit de recourir à des actions collectives n'est pas absolu et peut être limité dans le but, par exemple, de protéger l'ordre public ou les droits et libertés d'autrui (notamment le droit au travail d'autres salariés de l'entreprise, ou encore le droit des employeurs d'exercer une activité lucrative), « les textes du droit interne qui empêchent a priori l'exercice du droit de mener des actions collectives ou qui n'en autorisent l'exercice que dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour obtenir des normes minimales de travail ne seraient pas conformes à l'article 6§4 de la Charte car ils enfreindraient le droit fondamental des travailleurs et des syndicats de recourir à l'action collective pour protéger les intérêts économiques et sociaux des travailleurs ».<sup>57</sup> S'agissant de la mise en balance par la Cour de Justice de la libre prestation de services et du droit de recourir à des actions collectives, le Comité a ajouté ce qui suit : « Le fait de faciliter la circulation des services par-delà les frontières et de promouvoir la faculté pour un employeur ou une entreprise de fournir des services sur le territoire d'autres Etats – qui sont d'importants et précieux facteurs de liberté économique dans le cadre de la législation de l'UE – ne peuvent donc être traités, du point de vue du système de valeurs, de principes et de droits fondamentaux consacrés par la Charte, comme ayant a priori une valeur plus grande que les droits essentiels des travailleurs, en ce compris le droit à l'action collective pour réclamer que leurs droits et intérêts économiques et sociaux soient davantage et mieux protégés ».<sup>58</sup>

Le Comité indique, à bon droit, qu'en raison des positions prises respectivement par, d'une part, la Cour européenne de Justice et, d'autre part, ses propres membres, leur mise en balance produit des résultats très différents selon le cas: pour la Cour de Justice, le recours par les organisations syndicales aux actions de revendication limite la libre prestation de services (ou rend à tout le moins l'exercice de cette liberté moins attrayant), de sorte que l'action collective n'est jugée admissible que dans la mesure où elle n'est pas disproportionnée ; le Comité européen des droits sociaux, quant à

<sup>55</sup> Pour une analyse très complète de ces textes, voir N. Bruun & J. Malmberg, 'Lex Laval: Collective Actions and Posted Workers in Sweden', in R. Blanpain & F. Hendrickx (éditeurs), *Labour Law Between Change and Tradition, Liber Amicorum Antoine Jacobs* (Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2011), pages 21 à 33.

<sup>56</sup> *Idem*, point 116

<sup>57</sup> *Idem*, point 120

<sup>58</sup> *Idem*, point 122

lui, cherche à déterminer si la restriction imposée aux actions collectives au nom du respect de la législation de l'Union européenne peut effectivement se justifier. En théorie, l'exercice de « mise en balance » devrait gommer ces différences de cadrage. Dans les faits cependant, le cadrage a son importance : il permet de voir, par exemple, que la Cour de Justice ne demandera jamais si la libre prestation de services a affecté de manière disproportionnée le droit des organisations syndicales de mener des actions collectives.

Enfin, le Comité européen des droits sociaux a estimé que les travailleurs détachés, bien qu'ils ne séjournent dans l'Etat d'accueil qu'à titre temporaire et ne devraient pas y demeurer, n'en sont pas moins considérés comme des « travailleurs migrants » au sens de la Charte sociale européenne. Il a ajouté qu'en conséquence, conformément au paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte, ces travailleurs étaient en droit de bénéficier d'un traitement égal à celui réservé aux travailleurs de l'Etat d'accueil pour ce qui concerne la rémunération, les autres conditions d'emploi et de travail, ainsi que la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives. La Directive sur les travailleurs détachés implique bien évidemment que ceux d'entre eux qui ont été envoyés en Suède par un employeur établi dans un autre Etat sont protégés par la législation suédoise ou par des conventions collectives nationales, et ce dans tous les domaines couverts par les alinéas a) à g) du paragraphe 1 de l'article 3 de la Directive. Au-delà de ce minimum, ils ne bénéficient d'une protection que dans la mesure où leur employeur passe volontairement une convention collective avec les organisations syndicales suédoises, sans que celles-ci puissent contraindre l'employeur à le faire. D'où le risque que courent ces travailleurs, car, en Suède, "il est peu fréquent que les conventions collectives fixent des règles en matière de salaires minima et que ceux-ci [tels que définis dans les conventions collectives nationales qui protègent les travailleurs non qualifiés, notamment les jeunes travailleurs] peuvent être sensiblement inférieurs au taux normal de rémunération généralement pratiqué dans le pays pour les travailleurs suédois (du même secteur d'activité)".<sup>59</sup> Le Comité conclut que la situation de la Suède n'est pas conforme au paragraphe 4 de l'article 6 de la Charte au motif que "le fait de nier aux entreprises étrangères le droit de négociation ou d'action collective, ou d'assortir ce droit de restrictions pour ce qui les concerne, et ce dans le but de favoriser la libre circulation par-delà les frontières de services et avantages concurrentiels à l'intérieur d'une zone de marché commun, constitue, sous l'angle de la Charte, un traitement discriminatoire à raison de la nationalité des travailleurs, en ce qu'il a pour conséquence, dans l'Etat d'accueil, d'affaiblir la protection et les droits socio-économiques des travailleurs étrangers détachés par rapport à la protection et aux droits garantis à tous les autres travailleurs."<sup>60</sup>

En résumé, l'affaire Laval montre combien il peut être dangereux pour les Etats membres de l'Union auxquels elle s'adresse d'ignorer les prescriptions de la Charte sociale européenne dans la mise en œuvre de la législation de l'Union: il faut, si l'on veut éviter de potentielles situations conflictuelles, tenir compte de ces prescriptions dans l'élaboration des mesures législatives de l'Union.<sup>61</sup>

#### 4. La nouvelle gouvernance sociale et économique de l'Union européenne et ses conséquences sur les droits sociaux fondamentaux

La quatrième et dernière lacune vient de ce que les droits sociaux n'ont pas été pris en compte dans la nouvelle architecture de l'Union économique et monétaire. Cette architecture a été érigée à l'issue de la crise financière et économique survenue en 2009-2010, qui a précédé la crise de la dette

<sup>59</sup> Comité européen des droits sociaux, Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède, déjà cité, par. 135.

<sup>60</sup> Id., par. 141.

<sup>61</sup> Concernant le conflit qui en a résulté, voir, entre autres, Marco Rocca, "A clash of kings - The European Committee of Social Rights on the 'Lex Laval' ... and on the EU framework for the posting of workers", *European Journal of Social Law*, vol. 3 (2013), pages 217 à 232.

publique de 2010-2013<sup>62</sup>. Ces épisodes ont mis en lumière les nombreuses failles structurelles de la gouvernance économique au sein de l'UE et ont conduit à engager une série de réformes fondamentales, dont les droits sociaux ont été en grande partie oubliés.

L'état des lieux qui a été dressé après les mois critiques de 2010 et 2011 au cours desquels la monnaie unique a été mise à l'épreuve a conclu à un manque de discipline budgétaire et à un nombre insuffisant d'outils permettant de garantir la convergence macroéconomique dans la zone euro, ce qui a entraîné un déséquilibre entre l'intégration monétaire et l'intégration économique. Il fallait donc revoir en profondeur le Pacte de stabilité et de croissance ainsi que le mécanisme de surveillance et de coordination budgétaire et socio-économique. C'est à présent chose faite, grâce essentiellement aux règlements dits « *Two-Pack* » et au système de coordination baptisé « Semestre européen » (a). En parallèle, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, communément appelé « Pacte budgétaire », a permis aux Etats membres de se ranger à la nouvelle discipline budgétaire de l'Union (b). Outre le Semestre européen, une procédure spéciale de « surveillance renforcée » a également été instaurée pour les Etats confrontés, ou risquant d'être confrontés, à de sérieuses difficultés sur le plan financier et budgétaire (c). Enfin, le fait que la zone euro ne dispose pas de pare-feu permanent qui puisse apporter rapidement une aide financière aux Etats membres qui en ont besoin a été compensé par l'établissement du Mécanisme européen de stabilité (d). Nous passerons en revue, dans les points qui suivent les principales composantes de la nouvelle architecture de la gouvernance socio-économique et budgétaire de l'Union européenne, et tenterons de voir dans quelle mesure les droits sociaux fondamentaux jouent un rôle dans la conception ou la mise en œuvre de chacun d'eux<sup>63</sup>.

#### 4.1. Le Semestre européen

Le système qui est aujourd'hui au cœur de la nouvelle gouvernance socio-économique de l'Union européenne est le Semestre européen<sup>64</sup>, qui a été imaginé dans le but de favoriser la convergence macro-économique et systémique au sein de la zone euro et de l'Union<sup>65</sup>. Le Semestre européen entend renforcer « les pouvoirs et capacités des institutions européennes à surveiller, coordonner et sanctionner les politiques économiques et budgétaires des Etats membres »<sup>66</sup>, et de remédier ainsi aux déficiences structurelles du système européen initial de gouvernance économique et monétaire. Il regroupe dans un seul et unique cadre réglementaire et institutionnel divers mécanismes de coordination des politiques : la stratégie Europe 2020<sup>67</sup>, le Pacte de stabilité et de croissance<sup>68</sup>, le

---

<sup>62</sup> Pour un aperçu général de la question, voir P. Craig, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility*, in F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin, H. Somsen (éds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone ?*, Oxford, Hart, 2015, pages 26 à 28, A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, OUP, 2015, pages 2 à 10, P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford, OUP, 2012, pages 105 à 118 ; voir également, pour un exposé critique des hypothèses de base de la constitution macro-économique de Maastricht, K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone Crisis – A Constitutional Analysis*, Cambridge, CUP, 2014, pages 41 à 57.

<sup>63</sup> Pour une analyse approfondie du nouveau cadre de gouvernance de l'Union économique et monétaire, voir, entre autres, N. de Sadeleer, « L'architecture de l'Union économique et monétaire : le génie du baroque », in S. De La Rosa, F. Martucci, E. Dubout (éds.), *L'Union européenne et le fédéralisme économique – Discours et Réalités*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pages 143 à 194 ; F. Allemand, F. Martucci, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *CDE*, vol. 48, n° 1, 2012, pages 17 à 99 ; J.-V. Louis, « La nouvelle 'gouvernance' économique de l'espace euro », in *Mélanges en hommage au professeur Joël Molinier*, Paris, LGDJ, 2012, pages 405 à 427 ; K. Tuori, K. Tuori, *op. cit.*, pages 105 à 116 ; A. Hinarejos, *op. cit.*, pages 15 à 50.

<sup>64</sup> Le Semestre européen a été mis en place conformément à l'article 2a(2) du Règlement du Conseil (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, tel que modifié par le Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (J.O. L 306, 23 novembre 2011, p. 12).

<sup>65</sup> Pour une vue d'ensemble plus complète des travaux du Semestre européen, voir K. Armstrong, « *The New Governance of EU Fiscal Discipline* », *European Law Review*, vol. 38, 2013, pages 601 et suivantes.

<sup>66</sup> B. Van Hercke et J. Zeitlin, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, SIEPS, Rapport n° 2014 :7, p. 23.

<sup>67</sup> Cycle de coordination non contraignant, axé sur la croissance et la compétitivité

Pacte pour l'euro plus<sup>69</sup>, la Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques<sup>70</sup>, et intègre également l'obligation (instaurée en mai 2013) faite aux Etats membres de la zone euro de soumettre leurs projets de plans budgétaires à la Commission pour examen<sup>71</sup>.

Concrètement, le Semestre européen se présente comme un échancier, qui permet à la fois de fixer des orientations *ex ante* et de procéder à des corrections et évaluations *ex post*<sup>72</sup>. Il démarre en novembre, avec la publication par la Commission européenne de son examen annuel de croissance, qui définit les priorités socio-économiques et budgétaires de l'UE pour l'année suivante<sup>73</sup>, ainsi que de son rapport sur le mécanisme d'alerte. Ce dernier s'appuie sur un tableau de bord des indicateurs socio-économiques servant à identifier les pays qui, au titre de la Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, nécessitent une analyse macroéconomique supplémentaire dans le cadre d'un bilan approfondi. Les résultats de ce bilan sont publiés par la Commission en mars. Les conclusions de l'examen annuel de croissance, ainsi que le rapport sur le mécanisme d'alerte sont ensuite officiellement adoptés, après discussion, par le Conseil de l'Union européenne et approuvés par le Conseil européen. Au printemps (avril), les Etats membres présentent leurs programmes nationaux de réforme, qui énumèrent les réformes socio-économiques envisagées dans le cadre d'Europe 2020 et du Pacte pour l'euro plus, et prennent en compte les conclusions de l'examen annuel de croissance. Ils soumettent également leurs programmes de stabilité (pour les membres de la zone euro) ou de convergence (pour les autres), dans lesquels ils exposent leur stratégie budgétaire pour l'année suivante, dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Ces programmes sont ensuite analysés par la Commission. Fin mai au plus tard, celle-ci propose à chaque pays un ensemble de recommandations spécifiques, qui sont ensuite adoptées par le Conseil de l'UE. Dans un souci de continuité, la Commission évalue également, dans ses recommandations et bilans approfondis, l'état de mise en œuvre des recommandations antérieures. Enfin, depuis 2013, le Semestre comporte une nouvelle étape, instaurée par le système *Two-Pack*, qui contraint les Etats membres de la zone euro à communiquer, à la mi-octobre, leurs projets de plans budgétaires à la Commission, ce qui permet à cette dernière d'intervenir dans le processus budgétaire national en cours et de demander aux autorités nationales, le cas échéant, de procéder à des corrections en cas de manquement grave à leurs obligations au titre du Pacte de stabilité et de croissance. La Commission a, pour la première fois, formulé une telle demande lors de la présentation par l'Italie de son projet de budget national en octobre 2018.

Le Semestre européen améliore donc sensiblement la coordination budgétaire, sociale et macroéconomique au sein de l'Union européenne et de l'Union économique et monétaire. Il renforce la capacité des institutions européennes (et principalement de la Commission européenne<sup>74</sup>) à orienter les politiques, en leur donnant la possibilité de superviser et de contrôler, avec divers niveaux de contrainte, un très large éventail de politiques nationales – qui vont de la sécurité sociale aux soins de santé et de la fiscalité à l'éducation, pour ne citer que les plus

---

<sup>68</sup> Aussi bien pour son volet préventif (établissement de rapports non contraignants par le biais de programmes de stabilité ou de convergence) que correctif (procédure de déficit excessif), tel que modifié et renforcé par les règlements dits « *Six-Pack* » (voir, à ce sujet, K. Tuori, K. Tuori, *op. cit.*, pages 105 à 111).

<sup>69</sup> Nouveau mécanisme de coordination lancé en 2011 sous la forme d'un accord international conclu entre les Etats membres, principalement axé sur la compétitivité, la stabilité financière et la solidité budgétaire. Voir les Conclusions du Conseil européen des 24-25 mars 2011, EUCO 10/1/11, 20 avril 2011.

<sup>70</sup> Cycle de coordination mis au point par le *Six-Pack* en 2011 pour prévenir et corriger les évolutions macroéconomiques dangereuses : voir le Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23 novembre 2011, p. 25).

<sup>71</sup> Il s'agit de l'un des éléments du *Two Pack* : Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (JO L 140 du 27 mai 2013, p. 11).

<sup>72</sup> Voir, à cet égard, le calendrier détaillé officiel prévu par la Commission : [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline_en) (consulté pour la dernière fois le 18 novembre 2018).

<sup>73</sup> Document désormais assorti d'un ensemble de recommandations propres à la zone euro.

<sup>74</sup> Sur ce point, voir M. Bauer, S., Becker, The unexpected winner of the crisis: the European Commission's strengthened role in economic governance, *Journal of European Integration*, vol. 36, n° 3, 2014, pages 213 à 229.

importantes --, le tout au nom de la convergence macroéconomique et budgétaire.

Ni les dispositions du droit primaire de l'Union (articles 121, 126 et 148 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Protocole n° 12 relatif à la procédure concernant les déficits excessifs), ni celles de son droit dérivé (Règlements n°s 1466/97, 1173/2011, 1176/2011, 1174/2011 et 473/2013) qui régissent le Semestre européen ne font expressément obligation de prendre en considération les droits fondamentaux. Cela ne signifie pas que ceux-ci (et les droits sociaux en particulier) soient sans rapport avec les travaux réalisés dans le cadre dudit Semestre. Premièrement, plusieurs instruments posent à tout le moins certaines exigences liées aux droits fondamentaux. En voici quelques exemples.

1. Le Règlement (UE) n° 1176/2011 et le Règlement (UE) n° 473/2013, qui font respectivement partie du *Six-Pack* et du *Two-Pack*, et ont été adoptés en application de l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne afin de surveiller l'évolution des déséquilibres macroéconomiques ou de renforcer le suivi des politiques budgétaires et économiques des Etats membres de la zone euro, en observant plus particulièrement la situation des Etats soumis à la procédure concernant les déficits excessifs, disposent que « conformément à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, [ils] n'affectent pas le droit de négocier, de conclure ou de mettre en œuvre des conventions collectives ou de recourir à des actions collectives, conformément au droit et pratique nationaux »<sup>75</sup>.
2. De nombreux instruments prônent une forte mobilisation des parties prenantes, en particulier des partenaires sociaux et des organisations de la société civile<sup>76</sup>. Il ne s'agit toutefois que d'une recommandation, cette question étant laissée à la discrétion de la Commission (voir, par exemple, le nouvel article 2a(4) du Règlement n° 1466/97, qui enjoint la Commission à n'impliquer les partenaires sociaux que « le cas échéant »). Une telle implication n'est du reste pas prévue par la procédure concernant les déficits excessifs (elle figure en revanche dans la procédure concernant les déséquilibres excessifs).
3. Certains instruments mentionnent par ailleurs expressément l'article 152 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (qui reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'UE) ou, comme il a été dit plus haut, l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
4. D'autres mettent l'accent sur la nécessité pour le Semestre européen de respecter la pratique nationale et les systèmes de formation des salaires<sup>77</sup>.
5. Le Règlement n° 473/2011 dispose, dans son considérant 8 et son article 2(3), que les mécanismes de contrôle budgétaire qu'il met en place doivent être appliqués sans préjudice de l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - la « clause sociale horizontale » -, aux termes duquel « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences 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 ».
6. L'intervention du Parlement européen et, à titre exceptionnel, des parlements nationaux, est également prévue, par le biais notamment d'un dialogue économique avec la Commission

---

<sup>75</sup> Considérant 7 du Préambule et article 1(2) du Règlement n° 473/2013, Considérant 20 du Préambule et articles 1(3) et 6(3) du Règlement n° 1176/2011

<sup>76</sup> Article 2a du Règlement n° 1466/97

<sup>77</sup> Voir, par exemple, l'article 1(2) du Règlement n° 473/2013.

et le Conseil<sup>78</sup>. Une telle intervention n'a cependant que peu d'effet : en dépit des multiples efforts déployés par le Parlement européen pour peser de tout son poids sur le processus, son rôle demeure au mieux d'ordre consultatif, quand il n'est pas simplement d'ordre informatif<sup>79</sup>.

Deuxièmement, lorsqu'elles agissent dans le cadre du Semestre européen, les institutions européennes restent liées par la clause sociale horizontale de l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>80</sup> et par la Charte des droits fondamentaux. L'article 51(1) de ladite Charte est ainsi rédigé:

Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

La phrase - « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » - ne concerne que les États membres de l'UE et leurs actions : ils sont libres en effet d'intervenir soit dans le champ d'application du droit de l'Union, soit dans des situations non couvertes par le droit européen. À l'inverse, les institutions de l'UE sont, par définition, tenues de se conformer aux prescriptions de la Charte, étant donné que cette distinction ne leur est pas applicable : elles doivent leur existence même au droit européen, et la Charte s'applique nécessairement à tout comportement qu'elles pourraient adopter<sup>81</sup>. Les Explications<sup>82</sup> relatives à l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux corroborent cette interprétation, en ce qu'elles distinguent clairement, d'un côté, les institutions, organes, bureaux et agences de l'UE et, de l'autre, les États membres de l'UE, précisant que la phrase précitée - « mettent en œuvre le droit de l'Union » - vaut *uniquement pour ce qui concerne ces derniers*.<sup>83</sup>

Si la nouvelle architecture de la gouvernance socio-économique et le Semestre européen imposent pourtant bel et bien aux institutions de l'Union européenne de respecter les droits fondamentaux, cette obligation semble être plus souvent bafouée qu'honorée<sup>84</sup>. Premièrement, en dépit de

---

<sup>78</sup> Voir l'article 2ab du Règlement n° 1466/97, l'article 2a du Règlement n° 1467/97, le considérant 29 et l'article 15 du Règlement n° 473/2013, le considérant 5 et l'article 14 du Règlement n° 1176/2011 et l'article 3 du Règlement n° 1173/2011.

<sup>79</sup> À cet égard, voir C. Fasone, *European Economic Governance and Parliamentary Representation: What Place for the European Parliament*, *European Law Journal*, vol. 20, n° 2, 2014, p. 174, M. Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure of Post-Crisis EU Economic Governance*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n° 5, 2015, pages 988 à 990.

<sup>80</sup> D'un point de vue constitutionnel, cette clause a une fonction cruciale : elle vise à rééquilibrer les relations entre le volet « social » et le volet « économique » dans l'Union européenne. Elle apparaît comme « un point d'ancrage potentiellement fort, capable de stimuler et de soutenir toutes les institutions européennes ... dans la recherche d'un équilibre adéquat (et plus stable) entre les objectifs économiques et sociaux » (M. Ferrera, *Modest Beginnings, Timid Progresses: What's Next for Social Europe?*, in B. Cantillon, H. Verschuere, P. Ploscar (éds.), *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Policy*, Cambridge, Intersentia, 2012, p. 29).

<sup>81</sup> À cet égard, il faut également garder à l'esprit que la Charte s'applique quelle que soit la nature juridique des actes adoptés par les institutions européennes. La Commission ou le Conseil ne peuvent donc s'abriter derrière le fait que les instruments qu'ils promulguent au titre du Semestre européen sont de nature programmatique, n'ont qu'un caractère de recommandation ou n'ont pas force contraignante pour se soustraire à leurs obligations au regard de la Charte. Qu'ils soient juridiquement contraignants ou non, ces instruments doivent être conformes à la Charte.

<sup>82</sup> *Praesidium* de la Convention européenne, Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (JO C 303 du 14 décembre 2007, p. 17)

<sup>83</sup> S. Peers, "Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework", *European Constitutional Law Review*, vol. 9, n° 1, 2013, pages 51 et 52

<sup>84</sup> Pour plus de précisions sur ce point, voir B. Van Hercke et J. Zeitlin, "Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020", *op. cit.*, F. Costamagna, "The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the Social Dimension?", *Centro Einaudi Working Papers*, 2013/5, S. Bekker, "The EU's stricter economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?", *WZB Discussion Papers*, n° 2013-501, janvier 2013, R. Coman, F. Ponjaert, "From One Semester to the Next: Towards the Hybridization of New Modes of Governance in EU Policy", *CEVIPOL Brussels Working Papers*, 5/2016, pages 32 à 57, S. Bekker, I. Palinkas, "The Impact of the Financial Crisis on EU Economic Governance: A Struggle between Hard and Soft Law and Expansion of the EU Competences?", *Tilburg Law Review*, vol. 17, n° 2, 2012, pages 360 à 366, D. Chalmers, "The European Redistributive State and a European Law of Struggle", *European Law Journal*, vol. 18, n° 5, 2012, pages 667 à 693 et M. Dawson, *op. cit.*, pages 976 à 993.

l'attention accrue accordée ces dernières années aux questions d'emploi, d'équité sociale et d'inclusion<sup>85</sup>, le Semestre européen reste principalement axé sur la consolidation et la discipline budgétaires : lorsque des considérations sociales interviennent, elles apparaissent davantage comme des contraintes secondaires que comme des buts auxquels la gouvernance macroéconomique devrait tendre en tant que tels. Deuxièmement, l'implication du Parlement européen et de ses homologues nationaux, des partenaires sociaux et de la société civile reste réduite au strict minimum<sup>86</sup>. Le seul partenaire « extérieur » sérieux sur lequel s'appuient les institutions de l'UE lorsqu'elles agissent dans le cadre du Semestre européen semble être jusqu'ici les exécutifs nationaux, avec lesquels elles entretiennent régulièrement des échanges bilatéraux. Le Parlement européen<sup>87</sup> et la Confédération européenne des syndicats (CES) ont exprimé leurs préoccupations à ce sujet<sup>88</sup>. Troisièmement, au niveau supranational, c'est principalement la Commission qui a l'avantage : en pratique, le Conseil de l'UE s'en remet généralement à ses évaluations, en particulier en ce qui concerne les recommandations spécifiques par pays<sup>89</sup>.

En raison du manque de transparence de la méthode utilisée par la Commission dans le cadre du Semestre européen, en particulier pour ce qui est de la préparation de l'examen annuel de croissance ou des recommandations spécifiques par pays, il est difficile de savoir dans quelle mesure ces évaluations prennent en considération les droits fondamentaux. Toutefois, **jusqu'à l'adoption du Socle européen des droits sociaux, la méthode retenue par la Commission pour produire les documents clés du Semestre – tels que l'examen annuel de croissance ou les recommandations spécifiques par pays – n'a fait nulle part état d'un quelconque intérêt pour les droits fondamentaux.** Les garanties procédurales énoncées dans les instruments relatifs au Semestre européen (comme l'obligation d'associer au processus les partenaires sociaux ou les représentants de la société civile, ou encore l'appel en faveur d'un rôle actif du Parlement européen et des parlements nationaux) ne sauraient être considérées comme un autre moyen de veiller à ce qu'il soit tenu compte des droits fondamentaux dans la conception des programmes nationaux de réforme ou des programmes de convergence ou de stabilité, notamment en raison de leur mise en œuvre insuffisante et très inégale dans les différents Etats membres.

## 4.2. Le Pacte budgétaire

Bien que la première réaction à la crise de la dette publique de 2009-2010 ait abouti à la révision du

---

<sup>85</sup> Sur ce point, voir B. Van Hercke et J. Zeitlin, "Socializing the European Semester ? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020", *op. cit.* Sur un plan plus général, pour ce qui est de la volonté politique des institutions de l'UE de renforcer la dimension sociale de l'Union monétaire et économique, voir les Conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012, EUCO 205 :12, les conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, EUCO 104/2/13, la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe « Vers une véritable Union économique et monétaire », 24 octobre 2012 (2012/2151 INI), et la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée « Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire », COM(2013)690.

<sup>86</sup> Plusieurs ouvrages juridiques relèvent que la crise de l'euro a déclenché ce que l'on a qualifié de « nouvel intergouvernementalisme ». Voir, entre autres, U. Puetter, "Europe's Deliberative Intergovernmentalism – The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance", *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 19, 2012, pages 161 à 178, U. Puetter, "New Intergovernmentalism : The European Council and its President", in E. Ballin, F. Fabbrini, H. Somsen (éds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart Publishing, 2015, page 253 et s., A. Hinarejos, *op. cit.*, pages 85 à 101, C. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism*, Oxford, OUP, 2015, S. Fabbrini, "From Consensus to Domination : The Intergovernmental Union in a Crisis Situation", *Journal of European Integration*, vol. 38, n° 5, 2016, pages 587 à 599.

<sup>87</sup> Parlement européen, « Les recommandations spécifiques par pays ont besoin de propriétaires nationaux et de partenaires sociaux », communiqué de presse, 23 juin 2015.

<sup>88</sup> Voir, par exemple, la déclaration de la CES sur les recommandations spécifiques par pays de 2014 relatives aux salaires et aux mécanismes de négociation collective, 4 juin 2014.

<sup>89</sup> Cela s'explique par l'effet combiné de la procédure de vote à la majorité qualifiée inversée (devenue courante pour le Conseil en matière de gouvernance économique) et de la règle « se conformer ou s'expliquer ». La capacité du Conseil à exercer son pouvoir discrétionnaire est par conséquent très réduite.

Pacte de stabilité et de croissance ainsi qu'à l'adoption d'un ensemble de règlements et directives (le « Six-Pack ») qui ont considérablement renforcé la coordination des politiques budgétaires et macro-économiques nationales au sein de l'Union économique et monétaire, il a été jugé souhaitable d'inscrire la nouvelle discipline budgétaire dans les traités européens proprement dits. Cette proposition s'étant heurtée à l'opposition du Gouvernement britannique, bientôt rejoint par le Gouvernement tchèque, un accord intergouvernemental a été conclu officiellement, en dehors des traités<sup>90</sup>. Le 2 mars 2012, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a ainsi été signé par les représentants de 25 Etats membres de l'UE (tous, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque<sup>91</sup>), en marge du Conseil européen organisé à Bruxelles. Ledit texte est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance vise à « de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination [des] politiques économiques [des Etats membres de l'UE] et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale » (article 1). Il contient un certain nombre de dispositions portant sur la coordination et la convergence des politiques économiques dans son titre IV, et sur la gouvernance de la zone euro dans son titre V. Mais ses dispositions les plus importantes sont sans aucun doute celles qui figurent dans son titre III, intitulé « Pacte budgétaire »<sup>92</sup>. Les 22 Etats qui sont liés par cette partie du Traité (à savoir les 19 pays de la zone euro ainsi que la Bulgarie, le Danemark et la Roumanie) s'engagent à s'efforcer de maintenir des budgets publics équilibrés, voire à dégager des excédents (article 3(1) a)). A cette fin, ils doivent veiller à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif (article 3(1), b) et c)), duquel ils ne peuvent s'écarter qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Enfin, en cas d'écarts importants par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation, un mécanisme de correction, géré par un organisme national indépendant, est déclenché automatiquement (article 3(1), e)). La principale nouveauté du Traité est indubitablement l'obligation faite aux Etats parties, en vertu de l'article 3(2), d'incorporer les règles relatives au Pacte budgétaire (y compris celles relatives au maintien d'un budget équilibré et à la mise en place d'un mécanisme automatique de correction) dans leur ordre juridique en recourant pour ce faire à des dispositions de rang constitutionnel<sup>93</sup>. Dans l'esprit des rédacteurs du Traité, cela devrait contraindre les Etats parties à respecter la discipline budgétaire.

A l'instar du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité<sup>94</sup>, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ne se soucie guère des droits fondamentaux ou de leur préservation dans le cadre de l'application des règles du Pacte budgétaire – bien que son Préambule reconnaisse, lui aussi, le rôle des partenaires sociaux. Certes, l'article 3(3)(b) du Traité admet que l'on puisse déroger quelque peu aux engagements budgétaires lorsque des « circonstances exceptionnelles » le justifient et « pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme », mais le texte définit une « circonstance

---

<sup>90</sup> La cohérence et le lien avec le droit européen sont toutefois garantis par le Traité (article 2).

<sup>91</sup> Entre-temps, la République tchèque a décidé d'adhérer au Traité en mars 2014. Depuis son adhésion à l'UE le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la Croatie peut prétendre à être partie au Traité, mais n'a pas encore entrepris de démarches en ce sens.

<sup>92</sup> Pour une analyse plus complète du Traité, voir notamment, P. Craig, «The Stability, Coordination and Governance Treaty : Principles, Politics and Pragmatism», *European Law Review*, vol. 37, n° 3, 2012, pages 231 à 248, F. Martucci, « Traité sur la stabilité, la coordination et la Gouvernance, Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité. Le droit international au secours de l'UEM », *Revue d'Affaires Européennes*, 2012/4, pages 716 à 731.

<sup>93</sup> L'incorporation de ces règles doit se faire, selon l'article 3(2), « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

<sup>94</sup> Il existe entre les deux traités un lien manifeste, l'octroi d'une assistance financière dans le cadre du Traité sur le mécanisme de stabilité étant assujéti à la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (voir le considérant 5 du premier et le Préambule du second).

exceptionnelle » comme « un fait inhabituel indépendant de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou des périodes graves de récession économique telles que visées dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé » ; **la notion de « circonstances exceptionnelles » ne recouvre donc pas les situations dans lesquelles l'obligation d'équilibrer les budgets publics pourrait être incompatible avec la réalisation des droits économiques et sociaux.**

#### 4.3. Le cadre renforcé de surveillance économique et budgétaire

Le deuxième élément du Two-Pack, c.-à-d. le Règlement n° 472/2013<sup>95</sup>, qui ne fait pas officiellement partie du Semestre européen, instaure un mécanisme de « surveillance renforcée » des pays de la zone euro qui connaissent, ou risquent de connaître, de sérieuses difficultés financières et budgétaires ; ce mécanisme s'applique automatiquement aux Etats qui ont demandé ou obtenu une aide financière (d'un ou plusieurs autres Etats membres ou pays tiers, du Mécanisme européen de stabilisation financière, du Fonds européen de stabilité financière, du Mécanisme européen de stabilité ou d'autres institutions financières internationales compétentes comme le Fonds monétaire international)<sup>96</sup>. Le Règlement précité place ces pays sous une surveillance macro-économique et budgétaire plus étroite que celle qui est normalement de mise pour les Etats membres dans le cadre du Semestre européen<sup>97</sup> : cette surveillance renforcée vise à s'assurer que les programmes d'ajustement structurel macro-économiques, auxquels est subordonné l'octroi d'une aide financière, sont effectivement mis en œuvre<sup>98</sup>. L'objectif, comme indiqué dans le Règlement, est de permettre « un retour rapide à une situation normale » et de « protéger les autres Etats membres de la zone euro contre d'éventuelles retombées négatives » (considérant 5).

La décision de soumettre un Etat membre à une surveillance renforcée est du ressort de la Commission, qui doit réévaluer la situation tous les six mois (article 2). Le pays concerné se voit imposer l'obligation générale d'adopter des mesures structurelles « visant à remédier aux causes ou aux causes potentielles de[s] difficultés » auxquelles doivent faire face son économie et ses finances publiques (article 3(1)). La procédure prévoit notamment des échanges intensifs d'informations et des missions d'évaluation réalisées par la Commission. Le Conseil (agissant à la majorité qualifiée) peut aussi recommander aux Etats concernés d'adopter des mesures correctives de précaution ou de préparer un projet de programme d'ajustement macro-économique<sup>99</sup>, si un tel programme n'a pas encore été adopté (article 3(7)). L'article 18 précise également que le Parlement européen peut

---

<sup>95</sup> Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (JO L 140 du 27 mai 2013, p. 1).

<sup>96</sup> Pour une analyse approfondie du Règlement n° 472/2013, voir M. Ioannidis, "EU Financial Assistance Conditionality after Two Pack", *ZaöRV*, vol. 74, 2014, pages 61 à 104.

<sup>97</sup> Les obligations prévues au titre du Semestre européen sont suspendues pour les pays qui relèvent du champ d'application du Règlement n° 472/2013 (articles 10, 11, 12, 13), principalement pour éviter que certains efforts ne soient inutilement répétés.

<sup>98</sup> A cet égard, le Règlement n° 472/2013 contribue à clarifier le lien entre le droit européen et l'assistance fournie, après la signature d'un protocole d'accord avec l'Etat emprunteur, par le Mécanisme européen de stabilisation financière, le Fonds européen de stabilité financière et le Mécanisme européen de stabilité (A. Hinarejos, *op. cit.*, pages 32, 135 et 162). En effet, en imposant à l'Etat qui sollicite une aide financière l'établissement d'un programme d'ajustement macro-économique qui devra ensuite être approuvé par une décision d'exécution du Conseil (article 7), le Règlement n° 472/2013 ramène les conditions d'octroi de cette assistance dans l'ordre juridique européen, levant ainsi l'ambiguïté qui entourait le statut de ces accords et les conditions s'y rapportant au regard du droit européen. Il reste cependant à voir si cela fera une différence en termes de contrôle juridictionnel. Nous reviendrons plus avant sur ce point.

<sup>99</sup> Le programme d'ajustement macro-économique « remédie aux risques spécifiques que cet Etat membre fait peser sur la stabilité financière de la zone euro et vise à rétablir rapidement une situation économique et financière saine et durable ainsi qu'à restaurer la capacité de l'Etat membre à se financer intégralement sur les marchés financiers. » (article 7(1)). Il est établi par l'Etat membre concerné, proposé par la Commission et approuvé par le Conseil (article 7(2)). Le suivi de sa mise en œuvre est assuré par la Commission, qui agit en liaison avec la Banque centrale européenne et, s'il y a lieu, le Fonds monétaire international (article 7(4)). D'importants écarts par rapport au programme peuvent conduire à un contrôle et une supervision plus approfondis (article 7(7)). Un système de surveillance post-programme est également prévu (article 14).

tenter de susciter un dialogue utile avec le Conseil et la Commission au sujet de la mise en œuvre de la surveillance renforcée<sup>100</sup>.

Comme bien d'autres textes sur lesquels s'organise le Semestre européen, le Règlement n° 472/2013 exige que toute mesure adoptée dans le cadre des programmes d'ajustement économique respecte le droit de négociation et d'action collectives reconnu par l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux (articles 1(4) et 7(1)). De même, le Règlement rappelle l'obligation de se conformer à l'article 152 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et d'associer au processus les partenaires sociaux ainsi que la société civile (considérant 11 du Préambule et articles 1(4), 7(1) et 8). Le Préambule (considérant 2) fait également mention de la clause sociale horizontale de l'article 9 du Traité précité. L'article 7(7) précise en outre que les efforts d'assainissement budgétaire requis par les programmes d'ajustement macro-économique doivent « [tenir] compte de la nécessité de garantir des moyens suffisants pour les politiques fondamentales, comme l'éducation et la santé publique ». Néanmoins, tout comme pour le Semestre européen, il n'est nulle part expressément indiqué que les droits sociaux fondamentaux doivent être dûment pris en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces programmes.

L'examen des programmes d'ajustement macro-économique adoptés conformément au Règlement n° 472/2013 vient confirmer que les droits sociaux fondamentaux sont rarement pris en considération lors de la conception et de l'exécution de ces outils. En témoignent, par exemple, le troisième plan de sauvetage de la Grèce<sup>101</sup> adopté à l'été 2015 et le programme de renflouement de Chypre de 2013<sup>102</sup>. Ce dernier fait certes allusion à la nécessité de réduire au minimum les incidences sociales négatives des programmes d'ajustement (article 1(3) de la Décision n° 2013/463, article 1(3) de la Décision n° 2015/1411), en particulier sur les personnes défavorisées et les groupes vulnérables (article 2(2) de la Décision n° 2013/463, article 2(2) de la Décision n° 2015/1411) ; de même, le troisième plan de sauvetage de la Grèce affirme lui aussi avoir pour ambition de promouvoir la croissance, l'emploi et l'équité sociale (considérant 7 de la Décision n° 2015/1411), et d'associer les partenaires sociaux et la société civile à toutes les stades de l'adoption et de la mise en œuvre du programme d'ajustement (considérant 16 de la Décision n° 2015/1411). Toutefois, l'analyse du contexte politique dans lequel ont été adoptés ces programmes, et notamment la résistance qu'ils ont rencontrée de la part des syndicats et de l'opinion publique aussi bien à Chypre qu'en Grèce, montrent que le principe d'inclusion n'a occupé que peu de place dans l'élaboration de ces programmes. Plus important, les réformes politiques que ces programmes appellent à mener dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité sociale, des retraites ou de l'administration publique n'ont guère tenu compte des droits sociaux fondamentaux ; au contraire, les mesures adoptées dans le cadre du Règlement n° 472/2013 semblent avoir été principalement guidées par des préoccupations liées à l'assainissement budgétaire et à la compétitivité. Les droits sociaux fondamentaux n'ont pas été retenus comme outil susceptible d'orienter les choix budgétaires. En réalité, sur des questions telles que la réforme des administrations, de la santé ou du secteur de l'énergie, les choix politiques qui ressortent des conditions imposées reposent presque exclusivement sur des considérations de rentabilité et de viabilité financière à long terme, aux dépens d'autres facteurs, non liés à la performance, comme la garantie d'un certain niveau de qualité, l'accessibilité et l'équité dans la fourniture des services publics. En outre, qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes, la charge pèse pour l'essentiel sur les classes moyennes (principales

---

<sup>100</sup> Conformément à l'article 18 (Information du Parlement européen) : « Le Parlement européen peut inviter des représentants du Conseil et de la Commission à participer à un dialogue sur l'application du présent règlement ». Voir aussi l'article 7(10) et, pour les parlements nationaux, l'article 7(11).

<sup>101</sup> Voir la Décision d'exécution (UE) 2015/1411 du Conseil du 19 août 2015 portant approbation du programme d'ajustement macro-économique de la Grèce (JO L 219, 20 août 2015, p. 12).

<sup>102</sup> Voir la Décision d'exécution (UE) 2013/463 du Conseil du 13 septembre 2013 portant approbation du programme d'ajustement macro-économique en faveur de Chypre et abrogeant la décision 2013/236/UE (JO L 250, 20 septembre 2013, p. 40).

bénéficiaires des programmes sociaux touchés), une injustice particulièrement flagrante dans le cas de Chypre<sup>103</sup>.

#### 4.4. Le Mécanisme européen de stabilité

Lorsque la crise de la dette souveraine a éclaté, menaçant la stabilité de la zone euro, deux mécanismes d'urgence ont été mis sur pied pour venir en aide aux Etats membres qui avaient beaucoup de mal à trouver des financements sur les marchés des capitaux : le Fonds européen de stabilité financière et le Mécanisme européen de stabilité financière. Tous deux ont été imaginés comme des dispositifs temporaires, dotés d'une capacité de prêts limitée. Ils ont ensuite été remplacés par un système permanent d'assistance financière, plus ambitieux, le Mécanisme européen de stabilité, chargé de préserver la stabilité financière au sein de l'Union européenne et doté d'une capacité de prêt maximale de 500 milliards d'euros. Ce mécanisme est parfois décrit comme le « FMI de l'Union européenne » : il s'est en effet largement inspiré, dans sa conception, des pratiques de cette institution et a vocation à coopérer étroitement avec elle<sup>104</sup>. Le Mécanisme européen de stabilité n'a pas été érigé en institution de l'Union européenne ; il a été voulu comme une organisation internationale distincte possédant sa propre personnalité juridique et ayant son siège au Luxembourg. Son acte fondateur n'a donc pas été adopté dans le cadre des traités de l'Union, mais a le statut de traité international<sup>105</sup>. La création de ce dispositif plus stable et plus efficace ayant suscité quelques doutes quant à sa conformité au regard des traités, et plus spécialement de la clause de « non renflouement » (article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'UE) qui interdit que les dettes d'un Etat membre soient prises en charge par l'Union elle-même ou par un autre Etat membre<sup>106</sup>, il a été jugé raisonnable et nécessaire d'affirmer explicitement dans les traités de l'UE que les Etats membres avaient le pouvoir d'établir un mécanisme permanent de gestion de crise qui préserverait la stabilité de la zone euro. Le Conseil européen a donc, conformément à la procédure de révision simplifiée prévue par l'article 48(6) du Traité sur l'Union européenne<sup>107</sup>, modifié l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'UE en y ajoutant un nouveau paragraphe 3 qui en posait expressément les bases juridiques<sup>108</sup>. La validité de cet amendement très contesté a été ensuite confirmée par la Cour de Justice dans l'affaire *Pringle*<sup>109</sup>.

L'objectif général du Mécanisme européen de stabilité est « de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres »<sup>110</sup>. La fourniture de cette aide suit une procédure

<sup>103</sup> Voir l'article 2(8) à 2(14) de la Décision n° 2013/463.

<sup>104</sup> Voir les considérants 8, 12 et 13 et les articles 13 et 38 du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité.

<sup>105</sup> Le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité a été signé le 2 mars 2012 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2013.

<sup>106</sup> L'article 125(1) du Traité sur le fonctionnement de l'UE est ainsi rédigé : « L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un Etat membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un Etat membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre Etat membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. ». Pour plus d'explications sur ce point, voir J.-V. Louis, "The No-Bailout Clause and Rescue Packages", *Common Market Law Review*, vol. 47, n° 4, 2010, pages 971 à 986.

<sup>107</sup> Décision du Conseil européen n° 2011/199/UE du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne le mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro (JO. L 91, 6 avril 2011, p. 1).

<sup>108</sup> L'article 136(3) est libellé comme suit : « Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité. »

<sup>109</sup> Arrêt du 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Government of Ireland*, C-370/12, EU:C:2012:756. Pour ce qui concerne cette décision, voir notamment P. Craig, "Pringle : Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 20, n° 1, 2013, pages 3 à 11.

<sup>110</sup> Article 3 du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité

en quatre étapes (article 13) : un pays membre du Mécanisme adresse une demande de soutien à l'organisation ; celle-ci rend une décision de principe ; la Commission européenne négocie et signe, au nom du Mécanisme, un protocole d'accord définissant la conditionnalité dont est assortie l'aide financière ; la Commission veille au respect de ladite conditionnalité<sup>111</sup>. L'assistance financière peut être octroyée par le biais de divers instruments de soutien à la stabilité : prêts (article 16), achat de titres émis sur le marché primaire (article 17), interventions sur le marché secondaire (article 18), octroi d'une assistance financière à titre de précaution (article 14) ou programmes de recapitalisation des institutions financières (article 15).

Le Mécanisme européen de stabilité s'articule autour d'un conseil des gouverneurs (article 5), qui réunit tous les Ministres des Finances des Etats membres et prend l'ensemble des décisions stratégiques (y compris celles relatives à l'octroi d'une assistance financière), d'un conseil d'administration (article 6), qui assure la gestion quotidienne du dispositif, et d'un directeur général (article 7). Selon ce dont elles traitent, les décisions des conseils sont arrêtées de commun accord, à la majorité qualifiée ou à la majorité simple (article 4). Le Traité prévoit également une procédure de vote d'urgence (article 4(4)). Les droits de vote de chaque pays membre du Mécanisme sont proportionnels au nombre de parts qu'il détient et, en définitive, à l'importance de sa contribution au capital dudit Mécanisme (article 4(7), annexes I et II du Traité). Avec respectivement quelque 27, 20 et 17% des parts, l'Allemagne, la France et l'Italie sont les acteurs les plus influents au sein du Mécanisme.

Comme toute institution financière, le Mécanisme européen de stabilité possède sa propre politique tarifaire, qui prévoit notamment une marge de profit appropriée (article 20). Afin de réaliser son but, il emprunte sur les marchés de capitaux (article 21) et, pour garantir sa solvabilité, définit sa propre politique d'investissement (article 22). Lorsque le montant du capital libéré excède sa capacité de prêts, il distribue des dividendes à ses membres (article 23).

L'élément central de la politique d'assistance financière du Mécanisme réside dans le principe de conditionnalité. Cette dernière est négociée par la Commission européenne (en liaison avec la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international) et détaillée dans le protocole d'accord signé avec le pays membre qui sollicite une aide. Cela peut aller du respect des conditions d'octroi préétablies à l'adoption d'un programme d'ajustement macro-économique. Bien que le Traité la qualifie de stricte (considérant 6, article 3, article 12(1)), elle autorise une certaine souplesse car elle doit rester adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi (article 12(1)).

Le Traité relatif au Mécanisme européen de stabilité ne fait aucune mention des droits sociaux fondamentaux. Cependant, bien qu'elle ait estimé dans son arrêt rendu le 27 novembre 2012 en l'affaire *Pringle* que les Etats membres de l'UE n'avaient pas mis en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51(1) de la Charte, lorsqu'ils ont institué le Mécanisme européen de stabilité comme une organisation internationale distincte<sup>112</sup>, la Cour de Justice de l'Union européenne a confirmé

---

<sup>111</sup> Le Mécanisme européen de stabilité étant une organisation internationale en tant que telle, le protocole d'accord négocié et conclu par la Commission européenne en son nom ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union. Un lien évident est toutefois établi, à l'article 13(3), avec le cadre juridique européen, et plus précisément avec le Règlement n° 472/2013 : la Commission doit garantir la conformité du protocole d'accord qu'elle négocie et conclut dans le cadre du Traité instituant le Mécanisme au regard du programme d'ajustement macro-économique adopté au titre du Règlement n° 472/2013. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un texte de droit européen, le contenu du protocole d'accord doit se refléter dans le programme d'ajustement macro-économique adopté au titre du Règlement n° 472/2013 et approuvé ultérieurement dans une décision du Conseil (voir *supra*).

<sup>112</sup> *Thomas Pringle c. Government of Ireland*, cité plus haut, à la note de bas de page n° 109, par. 180. La Cour, répondant à l'argument faisant valoir que l'établissement du Mécanisme européen de stabilité n'était pas assorti d'une protection juridictionnelle effective et était donc potentiellement contraire à l'article 47 de la Charte, a indiqué ce qui suit : « .. les États membres ne mettent pas en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, lorsqu'ils instituent un mécanisme de stabilité tel que le MES ... pour l'institution duquel ... les Traités UE et FUE n'attribuent aucune compétence spécifique à l'Union ».

ultérieurement que les institutions européennes agissant dans le cadre dudit Mécanisme demeuraient tenues de respecter le droit de l'Union, y compris la Charte des droits fondamentaux. Dans son arrêt du 20 septembre 2016 relatif aux affaires jointes C-8/15 P à C-10/15 P, qui portaient sur les effets des mesures adoptées à la suite de la conclusion d'un protocole d'accord entre Chypre et le Mécanisme européen de stabilité et sur la possibilité pour les personnes touchées par ces mesures de demander réparation pour atteintes au droit de propriété, la Cour a considéré que « les tâches attribuées à la Commission par le Traité [instituant le Mécanisme européen de stabilité] lui imposent, ainsi que le prévoit l'article 13, paragraphes 3 et 4, de celui-ci, l'obligation de veiller à la compatibilité avec le droit de l'Union des protocoles d'accord conclus par le [Mécanisme européen de stabilité] »<sup>113</sup> et que la Commission « conserve, dans le cadre du Traité [instituant le Mécanisme européen de stabilité], son rôle de gardienne des traités, tel qu'il ressort de l'article 17, paragraphe 1, [du Traité sur l'Union européenne], de sorte qu'elle devrait s'abstenir de signer un protocole d'accord dont elle douterait de la compatibilité avec le droit de l'Union »<sup>114</sup>. La Cour a noté que les institutions de l'Union restaient à tout moment tenues de se conformer à la Charte des droits fondamentaux. La Charte, a-t-elle indiqué,

s'adresse aux institutions de l'Union, y compris [...] lorsque celles-ci agissent en dehors du cadre juridique de l'Union. Au demeurant, dans le cadre de l'adoption d'un protocole d'accord tel que celui du 26 avril 2013 [signé par le Ministre des Finances de la République de Chypre, le Gouverneur de la Banque centrale et la Commission, avant d'être approuvé le 8 mai 2013 par le conseil d'administration du Mécanisme européen de stabilité], la Commission est tenue, au titre tant de l'article 17, paragraphe 1, [du Traité sur l'Union européenne], qui lui confère la mission générale de surveiller l'application du droit de l'Union, que de l'article 13, paragraphes 3 et 4, du Traité [instituant le Mécanisme européen de stabilité], qui lui impose de veiller à la compatibilité avec le droit de l'Union des protocoles d'accord conclus par le [dit Mécanisme] (voir, en ce sens, arrêt du 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, points 163 et 164), d'assurer qu'un tel protocole soit compatible avec les droits fondamentaux garantis par la Charte »<sup>115</sup>.

Si un tel protocole d'accord devait ainsi priver un Etat de sa capacité à faire respecter le droit à l'éducation (article 14 de la Charte) ou à la sécurité sociale (article 34), à assurer un niveau élevé de soins de santé (article 35) ou à garantir l'accès aux services d'intérêt général (article 36), la responsabilité non contractuelle de la Commission pourrait en principe être engagée<sup>116</sup>.

#### 4.5. Conclusion

Ces différents volets de la nouvelle gouvernance économique et sociale de l'Union européenne ont totalement ignoré les critères propres à la Charte sociale européenne. C'est là ce qui explique pourquoi, dans le cas de la Grèce, la première vague de mesures d'assainissement budgétaire, adoptée après la conclusion du protocole d'accord de 2010 signé entre la Grèce et ses créanciers<sup>117</sup>,

---

<sup>113</sup> Arrêt rendu dans l'affaire *Ledra Advertising Ltd, et al.*, C-8/15 P to C-10/15 P, EU:C:2016:701, par. 58. Concernant cette décision, voir P. Dermine, "ESM and Protection of Fundamental Rights : Towards the End of Impunity ?", *Verfassungsblog*, 21 septembre 2016, A. Hinarejos, "Bail-outs, Borrowed Institutions and Judicial Review : Ledra Advertising", *EULawAnalysis*, 25 septembre 2016.

<sup>114</sup> *Idem*, par. 59

<sup>115</sup> *Idem*, par. 67

<sup>116</sup> Les recours en annulation formés contre des actes de la Commission dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité restent cependant exclus, étant donné que ces recours ne relèvent pas de l'ordre juridique de l'Union européenne : voir *Ledra Advertising*, arrêt du 20 septembre 2016, par. 54.

<sup>117</sup> Le contexte qui a présidé à ce train de mesures a été fort bien résumé par Lina Papadopoulou, 'Can Constitutional Rules, even if 'Golden', Tame Greek Public Debt?', in Maurice Adams, Federico Fabbrini et Pierre Larouche (éds.), *The Constitutionalization of European Budget Constraints* (Hart Publ., 2014), pages 223 à 247.

a conduit le Comité européen des droits sociaux à établir sept décisions, résumés ci-après, de non-conformité au regard de ladite Charte.

1. Dans la réclamation n° 65/2011, le Comité a estimé qu'en introduisant dans sa législation du travail, en décembre 2010, une modification ayant pour effet d'autoriser la résiliation d'un contrat à durée indéterminée sans préavis ni indemnité de licenciement pendant la période d'essai, la Grèce avait créé une situation contraire au droit des travailleurs à une durée raisonnable de préavis, qui fait partie du droit à une rémunération équitable prévu par l'article 4§4 de la Charte sociale européenne<sup>118</sup>.

2. Dans la réclamation n° 66/2011, formée par les mêmes syndicats de la fonction publique, le Comité européen des droits sociaux a été une nouvelle fois amené à juger la situation de la Grèce non conforme à la Charte<sup>119</sup>. Les syndicats contestaient en l'espèce un ensemble de mesures mises en place en juillet 2010. L'une d'entre elles prévoyait la possibilité pour les employeurs de conclure des « contrats spéciaux d'apprentissage » avec des jeunes âgés de 15 à 18 ans, sans que ceux-ci bénéficient des principales garanties offertes par le droit du travail et la sécurité sociale, exception faite de celles relatives à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail. Le Comité a conclu à une violation de l'article 7§7 de la Charte sociale européenne, disposition qui fait obligation aux Etats l'ayant acceptée de veiller à ce que les salariés de moins de 18 ans aient droit à un minimum de trois semaines de congés payés par an<sup>120</sup>. Il a par ailleurs considéré que la situation était également contraire à l'article 10§2 de la Charte sociale européenne, qui exige des Etats, dans la mesure où ils sont tenus de reconnaître le droit à la formation professionnelle, qu'ils s'engagent « à assurer ou à favoriser un système d'apprentissage et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles, dans leurs divers emplois » : comme l'a noté le Comité, les contrats d'apprentissage régis par la nouvelle législation « vis[aient] exclusivement l'acquisition d'une expérience professionnelle par l'emploi et ceci indépendamment de la question de savoir si les personnes concernées suiv[aient] un programme éducatif. »<sup>121</sup>. Enfin, le Comité a conclu que les apprentis, tels que définis dans le dispositif introduit en 2010, constituaient « une catégorie à part de travailleurs qui dans les faits [étaient] exclus de la protection offerte par le système de sécurité sociale dans son ensemble », en violation de l'article 12§3 de la Charte, en vertu duquel les Etats parties s'engagent « à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut. »

Une autre mesure introduite dans le cadre de la réforme dont le droit du travail a fait l'objet en juillet 2010 a permis aux employeurs de rémunérer les nouveaux arrivants sur le marché du travail âgés de moins de 25 ans à hauteur de 84 % du salaire minimum de base ou journalier : de l'avis du Comité, dès lors que cela permettait à l'employeur de verser à tous les travailleurs de moins de 25 ans un salaire minimum inférieur au seuil de pauvreté, la situation était contraire à l'article 4§1 de la Charte, qui reconnaît « le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie

---

<sup>118</sup> Comité européen des droits sociaux, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (AEDDY) c. Grèce*, réclamation n° 65/2011, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012. La réclamation portait plus particulièrement sur l'article 17§2 (a) de la loi n° 3899 du 17 décembre 2010, ainsi rédigé « Sauf accord contraire des parties, au cours des douze premiers mois, à compter du jour de sa mise en place, le contrat de travail à durée indéterminée est considéré comme un emploi pour une période probatoire et peut-être résilié sans préavis et sans indemnité de licenciement ».

<sup>119</sup> Comité européen des droits sociaux, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (AEDDY) c. Grèce*, réclamation n° 66/2011, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012.

<sup>120</sup> Les « contrats spéciaux d'apprentissage » ont été institués par l'article 74§9 de la loi n° 3863 du 15 juillet 2010.

<sup>121</sup> *Idem*, par. 37

décent »<sup>122</sup>. En outre, « l'importance de la réduction du salaire minimum, et la façon dont elle est appliquée à tous les travailleurs de moins de 25 ans, [qui est] disproportionnée même en [tenant compte de la crise économique grave à laquelle devait faire face la Grèce] », a conduit le Comité à considérer que cette mesure, bien qu'elle ait été instaurée dans le but d'encourager l'accès des jeunes travailleurs au marché de l'emploi, a généré une discrimination fondée sur l'âge, contraire à la clause de non-discrimination figurant dans le préambule de la Charte de 1961<sup>123</sup>.

3. Enfin, le 7 décembre 2012, le Comité européen des droits sociaux a rendu cinq décisions concernant des réclamations présentées par des syndicats de retraités du secteur public, qui dénonçaient la baisse importante de leur niveau de protection sociale<sup>124</sup>.

**Dans leur ensemble, ces décisions illustrent les problèmes liés à l'omission des critères propres à la Charte sociale européenne lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes d'ajustement adoptés dans le cadre du mécanisme de « surveillance renforcé » prévu par le Règlement n° 472/2013, qui place les pays bénéficiant d'une aide financière sous une étroite surveillance macro-économique et budgétaire.** En effet, même l'invocation de la Charte européenne des droits fondamentaux ne suffirait pas à empêcher que les pays concernés ne soient confrontés à des attentes divergentes résultant, pour les uns, de leur appartenance à la zone euro et, pour les autres, des obligations leur incombant au titre de la Charte sociale européenne, étant donné que les exigences de cette dernière ne se retrouvent pas toutes dans la Charte des droits fondamentaux.

**Une approche préventive consistant à évaluer toutes les incidences sur les droits sociaux des mesures d'assainissement budgétaire avant leur adoption serait le seul moyen efficace d'éviter les conflits potentiels entre les règles imposées aux Etats membres de la zone euro et les exigences de la Charte sociale européenne.** L'une des orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, présentées en juillet 2014 par le Président Juncker, était de veiller à ce que les futurs programmes de soutien et de réforme soient soumis à des études d'impact social pour alimenter le débat public<sup>125</sup>. Suite à cet engagement, la Commission européenne a annoncé en octobre 2015 son intention d'accorder une plus grande attention à l'« équité sociale des nouveaux programmes d'ajustement macro-économique afin que l'ajustement soit réparti équitablement et que les personnes les plus vulnérables de la société soient protégées »<sup>126</sup>. Telle est précisément la source d'inspiration appelée à guider l'élaboration d'un Socle européen des droits sociaux, initiative à laquelle nous allons consacrer la section suivante de la présente étude.

---

<sup>122</sup> *Idem*, par. 65

<sup>123</sup> *Idem*, paragraphes 69 et 70

<sup>124</sup> Comité européen des droits sociaux, *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce*, réclamation n° 76/2012, *Fédération panhellénique des pensionnés des services publics c. Grèce*, réclamation n° 77/2012, *Syndicat des pensionnés des Chemins de fer électriques d'Athènes-Pirée (I.S.A.P.) c. Grèce*, réclamation n° 78/2012, *Fédération panhellénique des pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité (POS-DEI) c. Grèce*, réclamation n° 79/2012, *Syndicat des pensionnés de la Banque agricole de Grèce (ATE) c. Grèce*, réclamation n° 80/2012. Les décisions sur le bien-fondé de ces cinq réclamations ont été adoptées le 7 décembre 2012. Bien que ces réclamations aient été présentées par différentes organisations, elles soulevaient toutes les mêmes problèmes de fond et ont donc pu être examinées conjointement.

<sup>125</sup> *Un nouvel élan pour l'Europe : Mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique*, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, 15 juillet 2014

<sup>126</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire*, COM(2015) 600 final, du 21 octobre 2015, p. 5.

## II. Le Socle européen des droits sociaux

### 1. Contexte

Le Socle européen des droits sociaux a été initialement annoncé par le Président de la Commission dans son discours sur l'état de l'Union le 9 septembre 2015<sup>127</sup>. Il a ensuite été officiellement présenté par la Commission dans une communication datée de mars 2016<sup>128</sup>. Cette proposition de la Commission avait pour ambition déclarée d'encourager le passage progressif vers une « Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable »<sup>129</sup>, et de faire en sorte que la convergence ne soit plus simplement macro-économique, mais s'étende à trois grands secteurs – l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables et une protection sociale adéquate et viable comportant un accès à des services essentiels de qualité –, couvrant au total 20 domaines d'action. L'initiative s'adresse dans un premier temps aux Etats membres de la zone euro, mais il est prévu que les autres Etats membres de l'UE puissent s'y joindre ultérieurement.

Dans la communication qu'elle a publiée le 8 mars 2016, la Commission a indiqué que la politique sociale lui paraissait totalement compatible avec les objectifs du marché intérieur ainsi qu'avec les efforts visant à améliorer la compétitivité de l'économie européenne et à stimuler, ce faisant, la croissance et la création d'emplois : « la politique sociale, [...] doit également être conçue comme un facteur de production, qui réduit les inégalités, optimise la création d'emplois et permet au capital humain européen de prospérer »<sup>130</sup>. Le Socle européen des droits sociaux fait de la nécessité de réaliser des progrès dans les différents domaines sociaux concernés une condition essentielle pour parvenir à une croissance durable, éviter les déséquilibres macro-économiques au sein de la zone euro et renforcer le capital humain dont dépendent la compétitivité des entreprises et, en définitive, la prospérité des sociétés. Il a toutefois été demandé si cette définition des objectifs sociaux qui en fait une composante d'un projet macro-économique plus large – comme s'il s'agissait d'un outil au service d'objectifs plus ambitieux plus qu'un objectif à part entière – ne risque pas de les dévaloriser<sup>131</sup>.

A l'issue d'une période de consultation qui a pris fin au 31 décembre 2016, le Socle européen des droits sociaux a été avalisé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017, lors du Sommet social de Göteborg pour des emplois et une croissance équitables. Le Conseil européen du 14 décembre 2017 a approuvé les conclusions dudit Sommet et souligné que la prochaine étape devait être la « m[ise] en œuvre [du] Socle européen des droits sociaux au niveau de l'Union et des Etats membres, en tenant dûment compte de leurs compétences respectives » ; il a

---

<sup>127</sup> Voir également Commission européenne, *Programme de travail de la Commission pour 2016*, COM(2015) 610 final du 27 octobre 2015 (dans lequel, sous le titre 'Une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable', la Commission annonce son intention de contribuer à la mise en place d'un 'Socle européen des droits sociaux', tant en « modernisant la législation en vigueur qu'en comblant ses lacunes » et en « déterminant les critères sociaux, relatifs notamment au concept de flexicurité, qui seront fondés sur les meilleures pratiques dans les Etats membres en vue d'une convergence accrue, surtout dans la zone euro, en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail, les compétences et la protection sociale » (p. 9)).

<sup>128</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Lancement d'une consultation sur un Socle européen des droits sociaux*, COM(2016) 127final, 8 mars 2016

<sup>129</sup> *Idem*, par. 2.1

<sup>130</sup> *Idem*

<sup>131</sup> Le Réseau européen anti-pauvreté a exprimé son inquiétude à cet égard, regrettant « la priorité donnée aux objectifs macro-économiques et la tendance à *instrumentaliser* les politiques sociales à des fins de croissance plus qu'à les considérer comme une priorité à part entière à laquelle doivent contribuer les politiques économiques » (EAPN, *Dernière chance pour l'Europe sociale ? EAPN Position Paper on the European Pillar of Social Rights*, septembre 2016, p. 4).

également entériné la proposition avancée par la Commission d'organiser un « suivi approprié » du Socle.

Le Socle européen des droits sociaux entre désormais dans sa phase de mise en œuvre. Dans une communication du 13 mars 2018, la Commission, répondant à une question du Conseil européen, a expliqué comment serait assuré le suivi de la mise en œuvre du Socle<sup>132</sup>. Il est ainsi prévu d'évaluer régulièrement les performances des Etats membres de l'UE dans le domaine social et de l'emploi, sur la base d'un tableau de bord social, composé de 35 indicateurs en matière sociale, d'enseignement et d'emploi, ventilés selon l'âge, le sexe et le niveau d'études, et répartis en trois dimensions correspondant aux grands domaines couverts par le Socle (égalité des chances et accès au marché du travail, marchés du travail dynamiques et conditions de travail équitables, soutien des pouvoirs publics, protection et inclusion sociales). Ce tableau de bord devrait progressivement influencer l'orientation des politiques macro-économiques dans les Etats membres de l'Union : il vise en effet à « contribuer au processus plus général de convergence ascendante »<sup>133</sup>. Il devrait plus particulièrement avoir une incidence sur le rapport annuel conjoint consacré à l'emploi et sur les rapports par pays établis dans le cadre du Semestre européen, qui cherchent à favoriser la convergence macro-économique au sein de l'Union<sup>134</sup>.

## 2. Evaluation

### 2.1. Contribution du Socle européen des droits sociaux

Le Socle européen des droits sociaux répond à un besoin manifeste : s'assurer que les performances dans le domaine social et de l'emploi des Etats membres de la zone euro soient non seulement suivies pour des questions de discipline budgétaire, mais aussi dans le souci de garantir une plus grande convergence au sein de l'Union économique et monétaire. En effet, comme l'expliquait l'Organisation internationale du Travail dans une contribution qu'elle avait initialement apportée au futur Socle européen des droits sociaux, les 28 pays de l'Union tendent soit à diverger, soit à converger vers des niveaux inférieurs de protection dans un certain nombre de secteurs (ou sont gagnés par des phénomènes de paupérisation) depuis la crise économique et financière de 2009-2010 : le risque que cela implique est que, sauf à mettre en place des mesures positives propres à améliorer la convergence vers des normes plus élevées, les disciplines macro-économiques imposées aux Etats membres de l'UE ne menacent une partie de l'acquis social au sein de l'Union<sup>135</sup>. Evoquant les mécanismes « non contraignants » déployés au sein de l'Union depuis le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi en 1997 afin de favoriser la convergence des politiques sociales (désormais intégrée dans la Stratégie Europe 2020), l'OIT a noté que les « résultats décevants (du moins en termes de convergence dans le domaine social et de l'emploi) semblent indiquer que les divergences ne peuvent être résolues en supposant que les différentes politiques convergeront vers

---

<sup>132</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Suivi de la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux, COM(2018) 130 final du 13 mars 2018.

<sup>133</sup> *Idem*, p. 3

<sup>134</sup> Voir la Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, COM(2017) 677 final du 22 novembre 2017.

<sup>135</sup> Voir le document de l'OIT intitulé *Un Socle social pour approfondir la convergence européenne*, Genève, 2016, p. 23 (dans lequel on peut lire que « une analyse des tendances observées au fil du temps montre que les Etats soit ont considérablement divergé (par exemple, en matière de chômage) soit, pire encore, convergé vers des résultats indésirables (par exemple, un creusement des inégalités de revenus). [...] [Si] ces évolutions dépendent avant tout des politiques nationales et du contexte propre à chaque pays [...] l'inaction politique au plan national et au niveau de l'Union peut avoir d'importantes conséquences en termes de répartition »).

des objectifs communs. Une convergence non contraignante risque de ne pas être efficace si elle ne repose pas sur un socle social applicable dans tous les Etats membres »<sup>136</sup>.

La Commission a expliqué dès le début que le Socle devrait constituer un rempart contre ces risques de divergence des normes sociales ou de nivellement par le bas au sein de l'Union. Il « devrait devenir un cadre de référence permettant d'évaluer les performances sociales et les résultats en matière d'emploi des Etats membres participants, d'orienter les réformes à l'échelon national et, de manière plus spécifique, d'indiquer la direction à suivre pour renouer avec la convergence dans la zone euro »<sup>137</sup>.

**Le Socle européen des droits sociaux pourrait contribuer à rééquilibrer les aspects économiques et sociaux dans la constitution de l'Union européenne.** Il devrait plus particulièrement, dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques décrit plus haut, amener la Commission à mettre davantage en lumière les priorités sociales et à les placer sur le même plan que les objectifs économiques au cœur du cycle annuel de la gouvernance économique<sup>138</sup>. C'est ainsi que, dans sa Communication datée de mars 2018 sur l'évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques, et les résultats des bilans approfondis<sup>139</sup>, la Commission a noté, à propos de l'adoption du Socle européen des droits sociaux, ce qui suit : « Un message clé de l'examen annuel de la croissance 2018 est la nécessité de mettre en œuvre le Socle pour un retour à la convergence vers de meilleures conditions de vie et de travail dans toute l'Union européenne. Pour ce faire, nous avons besoin de marchés du travail équitables et qui fonctionnent bien, ainsi que de systèmes d'enseignement et de formation modernes en mesure de doter les citoyens de compétences qui répondent aux besoins du marché du travail, soutenus par des systèmes de protection sociale durables et adéquats. Les rapports par pays publiés [en mars 2018] examinent les résultats obtenus par les États membres dans les trois dimensions du Socle : l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables, ainsi que la protection et l'inclusion sociales. Parmi les questions particulièrement préoccupantes dans certains États membres figurent la fourniture des compétences adéquates et l'écart persistant entre hommes et femmes en matière d'emploi, la forte segmentation du marché du travail et les travailleurs exposés au risque de pauvreté, la faible incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté, la croissance atone des salaires et l'insuffisance du dialogue social. Afin d'analyser les résultats des États membres dans une perspective comparative, les rapports par pays sont également fondés sur les exercices d'étalonnage des performances dans le domaine des prestations de chômage et des politiques actives de l'emploi ainsi que du revenu minimum. »<sup>140</sup>

L'analyse qui est proposée est fortement influencée par le Socle européen des droits sociaux, ainsi qu'il ressort à la fois de l'examen annuel de la croissance 2018 et de l'évaluation des rapports de pays fournie par la Commission. Cette dernière cherche ainsi à s'assurer que « la convergence vers de meilleurs résultats socio-économiques, la résilience et l'équité sociales, promue par le Socle européen des droits sociaux, [représentera] une partie essentielle des efforts déployés pour

---

<sup>136</sup> OIT, *Un Socle social pour approfondir la convergence européenne*, op. cit., p. 31. Sur cette question, voir O. De Schutter et S. Deakin (éds.), *Social Rights and Market Forces. Is the open method of coordination of social and employment policies the future of social Europe?* (Bruxelles, Bruylant, 2005).

<sup>137</sup> Première ébauche préliminaire de Socle européen des droits sociaux accompagnant la Communication de la Commission, *Lancement d'une consultation sur un Socle européen des droits sociaux*, document cité plus haut.

<sup>138</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Suivi de la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux, COM(2018) 130 final du 13 mars 2018, p. 3

<sup>139</sup> Communication sur l'évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques, et les résultats des bilans approfondis (COM(2018) 120 du 7 mars 2018

<sup>140</sup> *Idem*, p. 3

consolider et achever l'Union économique et monétaire »<sup>141</sup>. Si ces efforts sont poursuivis, le Socle pourra progressivement conduire l'Union européenne à fixer des objectifs contraignants en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités, qui seront mis en œuvre par des mécanismes similaires à ceux auxquels il a déjà été décidé de recourir pour faire respecter les recommandations macro-économiques relatives aux déficits annuels et à l'ampleur de la dette publique.

**Le Socle européen des droits sociaux – et le « processus de convergence » en matière de droits sociaux qu'il est censé encourager – pourraient en outre faire ressortir la nécessité pour l'Union européenne de lancer de nouvelles initiatives législatives.** Le Réseau européen anti-pauvreté a, par exemple, proposé une directive-cadre sur le revenu minimum, qui prend appui sur la Recommandation 92/441/CEE du Conseil portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale<sup>142</sup>, directive qui contraindrait tous les Etats membres de l'UE à instaurer un revenu minimum légal suffisant, fixé selon certains critères arrêtés de commun accord et liés au coût de la vie<sup>143</sup>. Un tel texte semble nécessaire pour favoriser la convergence dans un domaine où l'on observe de grandes disparités : l'OIT a noté que, si la garantie d'un revenu minimum suffisant permettrait au moins d'éviter à leurs bénéficiaires d'être menacés de pauvreté, dans certains Etats membres comme la Bulgarie, la Lettonie, la Pologne et la Roumanie, « le revenu minimum garanti représente, pour une personne seule, moins de 30 % du revenu médian national, somme nettement inférieure au seuil de risque de pauvreté [défini dans l'Union européenne comme équivalant à 60 % du revenu médian national] »<sup>144</sup>.

**Enfin, le Socle européen des droits sociaux pourrait amener les Etats membres de l'Union européenne à prendre des mesures, dans leur propre domaine de compétences, pour traduire dans les faits les engagements qu'il renferme, et œuvrer ainsi à une convergence dans la réalisation des droits sociaux fondamentaux.** En effet, les principes énoncés dans le Socle concernent pour la plupart des domaines dans lesquels l'Union européenne n'est pas habilitée à légiférer, ou dans lesquels elle partage cette prérogative avec les Etats membres. La définition des modalités de fixation du revenu minimum légal en est un exemple : reconnaissant implicitement que le fait que, dans certains Etats membres (en particulier l'Allemagne), le rattrapage des salaires n'ait pas suivi l'évolution de la productivité a été une cause majeure de déséquilibre macro-économique au sein de l'UE – et de risque de divergence entre les Etats membres<sup>145</sup> –, la Commission a proposé que l'un des principes du Socle soit le suivant :

Tout emploi doit être justement rémunéré et assurer un niveau de vie décent. Le salaire minimum doit être fixé au moyen d'un mécanisme transparent et prévisible, préservant à la fois l'accès à l'emploi et la motivation à en chercher un. Les salaires doivent être corrélés à la productivité, dans le cadre d'une consultation des partenaires sociaux et en accord avec les pratiques nationales<sup>146</sup>.

Il a finalement été intégré dans le principe 6 (Salaires) du Socle, qui est rédigé comme suit :

---

<sup>141</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Suivi de la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux, COM(2018) 130 final du 13 mars 2018, p. 5

<sup>142</sup> JO L 245, 26 août 1992, p. 46 (recommandant aux Etats membres de l'UE de « reconnaître, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale, le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine », et les appelant, en gardant cet objectif à l'esprit, d'adapter, selon les principes et orientations exposés dans la recommandation, leur système de protection sociale).

<sup>143</sup> EAPN, *Dernière chance pour l'Europe sociale ? EAPN Position Paper on the European Pillar of Social Rights*, op. cit.

<sup>144</sup> OIT, *Un Socle social pour approfondir la convergence européenne*, op. cit., p. 41

<sup>145</sup> OIT, *Un Socle social pour approfondir la convergence européenne*, op. cit., pages 35 à 39

<sup>146</sup> *Idem*

Un salaire minimum adéquat doit être garanti, de manière à permettre de satisfaire les besoins des travailleurs et de leur famille en fonction des conditions économiques et sociales nationales, tout en préservant l'accès à l'emploi et la motivation à chercher un emploi. La pauvreté au travail doit être évitée.

Le Socle européen des droits sociaux peut donc conduire l'Union européenne à interférer dans des domaines qui étaient jusqu'ici laissés aux Etats membres, afin d'atténuer les effets de la concurrence réglementaire<sup>147</sup> encouragée par le dumping social<sup>148</sup>.

Ce sont là d'importants avantages liés à l'adoption du Socle européen des droits sociaux. Il n'en reste pas moins que l'on pourrait aller encore plus loin dans deux domaines. Premièrement, le Socle pourrait être incorporé dans une version révisée des analyses d'impact réalisées par la Commission européenne – en veillant à ce que ces analyses plus pointues servent également à évaluer les effets des mesures de réforme structurelle imposées aux Etats membres de l'Union bénéficiant d'une aide financière. Deuxièmement, la mise en œuvre du Socle pourrait être plus ouvertement fondée sur les droits et prendre en compte la Charte sociale européenne. Ces deux aspects sont abordés successivement dans les pages qui suivent.

## 2.2. Rôle des droits sociaux fondamentaux dans les analyses d'impact

**A l'avenir, le Socle européen des droits sociaux pourrait servir de cadre permettant d'apprécier les effets obtenus grâce aux programmes de stabilité ou de convergence présentés par les Etats membres de l'Union, ainsi que des recommandations par pays adressées auxdits Etats (les uns comme les autres adoptés au titre du Semestre européen), ainsi que les résultats des programmes d'ajustement négociés avec les pays bénéficiant d'une aide financière.** Le fait qu'un consensus politique ait pu être trouvé sur une série d'objectifs qu'il a été jugé souhaitable de voir figurer dans un Socle européen des droits sociaux pourrait justifier de telles analyses d'impact, qui ont pour but de s'assurer que les différentes mesures mises en place contribuent à la réalisation de ces objectifs. Si les analyses d'impact ne constituent pas une fin en soi, elles peuvent inciter au respect du principe de responsabilité et faire en sorte qu'une attention plus grande soit accordée aux droits sociaux lors de l'adoption des mesures en question.

Le rôle des analyses d'impact dans le processus d'élaboration des lois et politiques de l'Union européenne a été régulièrement renforcé depuis qu'il a été décidé, en 2002, d'y avoir systématiquement recours pour les mesures législatives<sup>149</sup> et que le programme « Mieux légiférer » les a étendues à d'autres initiatives. Depuis 2015, la qualité de ces analyses fait l'objet d'un examen rigoureux confié à un organe indépendant, le Comité d'examen de la réglementation, composé d'un

---

<sup>147</sup> L'article 156 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui énonce les domaines dans lesquels la Commission « encourage la coopération entre les États membres et facilite la coordination de leur action », ne mentionne pas explicitement les salaires (bien qu'il fasse référence au droit du travail de manière plus générale) ; en effet, l'article 153(5) exclut délibérément les « rémunérations » des domaines dans lesquels l'Union « soutient et complète l'action des Etats membres » en vue de réaliser les objectifs de politique sociale visés à l'article 151 dudit Traité (liste qui inclut « l'amélioration des conditions de vie et de travail »).

<sup>148</sup> Par dumping social, il faut ici entendre le choix fait par un employeur d'opter, en matière de protection des travailleurs, pour une réglementation qui lui permet d'être plus compétitif que d'éventuels concurrents opérant sur le même marché. L'expression a parfois été utilisée dans d'autres acceptions et appliquée à des situations où un employeur enfreint délibérément une législation existante pour obtenir un avantage concurrentiel, ou encore à des cas où les pratiques en termes de conditions de travail et de rémunérations respectent le droit du travail en vigueur et reflètent simplement différents niveaux de productivité entre les travailleurs, sans entraîner aucune distorsion de concurrence. On trouvera plus de précisions sur ces diverses définitions dans D. Vaughan-Whitehead, *EU Enlargement versus Social Europe ? The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgar, Cheltenham, 2003, pages 325 à 327. Pour un argument de poids en faveur d'un revenu minimum au sein de l'Union européenne, voir D. Vaughan-Whitehead, "Towards an EU minimum wage policy?", in D. Vaughan-Whitehead (éd.), *Le salaire minimum revisité dans l'Europe élargie*, Bureau international du Travail, Genève, 2010.

<sup>149</sup> Commission européenne, Communication sur l'analyse d'impact, 5 juin 2002, COM(2002)276 final

certain nombre de membres extérieurs aux institutions européennes et chargé de « contrôler les principales évaluations et soumettre la législation existante à des tests de capacité » en rendant des « opinions impartiales fondées sur une connaissance approfondie des méthodes analytiques pertinentes »<sup>150</sup>.

La place donnée aux droits fondamentaux dans les analyses d'impact s'est progressivement accrue. Les lignes directrices concernant ces analyses, présentées en 2005, évoquaient déjà les éventuelles incidences des différentes options politiques sur les garanties énoncées dans la Charte<sup>151</sup>. En 2009 et 2011, plusieurs documents de travail des services de la Commission ont mis plus nettement en avant le rôle des droits fondamentaux dans les analyses d'impact<sup>152</sup>. Les orientations fournies par ces documents ne s'appliquent qu'aux propositions législatives soumises par la Commission. En revanche, les outils mis au point dans le cadre du programme « Mieux légiférer » concernent toutes les initiatives, qu'elles soient législatives ou réglementaires, ou qu'elles consistent à déployer de nouvelles politiques ou à modifier des politiques existantes. Les droits fondamentaux et (pour la dimension extérieure de l'action de l'Union européenne) les droits de l'homme trouvent à présent mieux leur place dans ces outils<sup>153</sup>.

En dépit de ces avancées significatives, un certain nombre de lacunes subsistent et, entre l'intégration progressive de considérations « d'équité sociale » dans les programmes de réforme et la réalisation d'analyses d'impact *fondées sur les droits sociaux*, un véritable fossé demeure.

**(i) La prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact ne s'est pas traduite par une modification de la structure de base de ces analyses, qui continuent de faire la distinction entre les incidences économiques, sociales et environnementales.** Malgré les demandes formulées en ce sens par le Parlement<sup>154</sup>, la Commission a déclaré à maintes reprises qu'elle ne souhaitait pas réaliser d'analyses d'impact spécifiques aux droits de l'homme, *distinctes* de celles portant sur les incidences économiques, sociaux et environnementales. Cette approche dite « intégrée » permet de prendre en compte, dans l'appréciation globale présentée aux décideurs, les répercussions des mesures prises sur les droits fondamentaux dans un ensemble plus vaste de considérations, et de compenser ainsi certains effets négatifs (comme la limitation des libertés civiles ou les restrictions apportées à la fourniture de certains services publics) par des effets positifs enregistrés sur d'autres plans (par exemple, en termes de croissance économique et de cohésion sociale)<sup>155</sup>.

---

<sup>150</sup> Réponses de l'Union européenne à la liste de points concernant le rapport initial soumis en application de l'article 35 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD/C/EU/Q/1/Add.1, 8 juillet 2015), par. 26.

<sup>151</sup> Voir le document SEC(2005)791 du 15 juin 2005.

<sup>152</sup> Voir, respectivement, les documents SEC(2009) 92 du 15 janvier 2009 et SEC(2011) 567 final du 6 mai 2011. Ce dernier est un document de travail des services de la Commission qui donne des orientations opérationnelles sur la prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact de la Commission.

<sup>153</sup> Ils sont expressément pris en compte dans la « Boîte à outils pour une meilleure réglementation », dans laquelle ils sont répertoriés sous le numéro 24. De plus, étant donné que l'on ne peut s'attendre à ce que tous les services de la Commission aient une connaissance approfondie des droits fondamentaux et soient en mesure de répondre aux questions dans les cas les plus complexes, les lignes directrices suggèrent expressément de prendre conseil auprès du service juridique de la Commission ou de la Direction générale de la justice et des consommateurs (JUST) (ou de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (EMPL) pour ce qui concerne les droits des personnes handicapées).

<sup>154</sup> Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 sur le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission : méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux ([2005/2169\(INI\)](#)), OP 11 (dans laquelle le Parlement « invite la Commission à revenir sur sa décision d'intégrer dans l'évaluation d'impact la dimension des droits fondamentaux dans les trois catégories existantes – impacts économiques, sociaux et environnementaux – et à créer une catégorie spécifique 'impacts sur les droits fondamentaux', seule garantie de la prise en compte de tous les aspects des droits fondamentaux »).

<sup>155</sup> Cette position, pour défendable qu'elle soit, constitue aussi un argument de poids pour empêcher que les analyses d'impact, sous cette forme-là, ne viennent remplacer un contrôle rigoureux de conformité fondé sur une analyse juridique. La Commission note à cet égard, à juste titre selon l'auteur de la présente étude, que « l'analyse d'impact ne fait pas, et ne peut faire office de contrôle du respect des droits fondamentaux et ne peut se substituer au contrôle juridictionnel. En dernière analyse, le contrôle du respect des droits fondamentaux ne peut s'effectuer que par une appréciation judiciaire reposant sur un projet de texte législatif déjà élaboré. Toutefois, bien que n'étant pas en soi le contrôle judiciaire du respect des droits fondamentaux », la Commission reconnaît que « l'évaluation de l'impact peut préparer la voie à l'évaluation des propositions législatives au regard des droits fondamentaux ». (Communication de la Commission, *Rapport sur le fonctionnement concret*

(ii) **Telles qu'elles sont actuellement réalisées, les analyses d'impact ne suffisent toujours pas à garantir que les droits fondamentaux concernés seront pris en compte dans le processus décisionnel de l'Union européenne.** Une étude empirique portant sur la contribution des analyses d'impact à divers « programmes d'intégration » horizontaux a montré qu'elles n'accordaient pas la même attention aux six objectifs d'intégration énoncés dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE<sup>156</sup> : « Si les analyses d'impact intégrées cherchent principalement à évaluer les problèmes sociaux et environnementaux », note cette étude, « les droits fondamentaux constituent une catégorie horizontale plus appropriée »<sup>157</sup>. Sur les 35 analyses examinées (couvrant la période 2011-2014), 19 avaient tenu compte des droits fondamentaux, aucune justification n'ayant été donnée dans les cas où ces droits avaient été ignorés. Le rôle relativement marginal des droits fondamentaux dans les analyses d'impact (comparativement aux considérations économiques relatives aux contraintes réglementaires imposées aux entreprises, mais aussi par rapport aux autres « objectifs d'intégration » énumérés dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE, à l'exception de ceux liés à l'égalité hommes-femmes et à la non-discrimination) ressort également des conclusions du Comité d'analyse d'impact qui, depuis 2007, recense les problèmes rencontrés dans ces analyses et propose des recommandations visant à améliorer le processus : il semble que, si 80% des rapports dudit Comité comportaient des remarques sur la prise en compte des répercussions économiques sur une année moyenne, seuls 10% formulaient des recommandations concernant les droits fondamentaux<sup>158</sup>.

(iii) **Les Orientations fournies à la Commission pour la préparation du volet des analyses d'impact consacré aux « droits fondamentaux »<sup>159</sup> renvoient presque exclusivement à la Charte des droits fondamentaux,** comme si les droits, libertés et principes codifiés dans ladite Charte étaient les seuls qui soient reconnus dans le droit européen. Il faudrait qu'à l'avenir les analyses d'impact ne se contentent pas de mentionner la seule Charte des droits fondamentaux et intègrent l'ensemble des droits sociaux garantis par le droit international relatif aux droits de l'homme, y compris en particulier la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. L'élaboration de telles analyses d'impact sur les droits sociaux prenant en compte la Charte sociale européenne serait par ailleurs conforme à la position prise par la Commission européenne, selon laquelle (comme l'a déclaré, au nom de cette dernière, la Commissaire Thijssen en réponse à une question parlementaire) il est

---

*de la méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux du respect de la Charte des droits fondamentaux*, document cité ci-dessus, p. 6).

<sup>156</sup> Outre les droits fondamentaux, ces objectifs sont l'égalité entre les hommes et les femmes (article 8 du Traité sur le fonctionnement de l'UE), la promotion d'un niveau d'emploi élevé, la garantie d'une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine (comme prévu par la « clause sociale horizontale » de l'article 9), la non-discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 10), l'intégration de la politique environnementale pour la promotion du développement durable (article 11) et la protection des consommateurs (article 12).

<sup>157</sup> S. Smismans, R. Minto, "Are integrated impact assessments the way forward for mainstreaming in the European Union?", *Regulation & Governance* (2016), p. 2. L'étude note aussi que « si les six objectifs d'intégration sont pris en compte dans le cadre institutionnel des analyses d'impact intégrées, d'autres objectifs n'en suscitent pas moins autant d'attention. De fait, aussi bien l'évaluation des incidences économiques que des contraintes réglementaires prédomine dans le système d'analyse d'impact intégrée, bien qu'aucun de ces deux aspects ne figure dans les traités en tant qu'objectifs constitutionnels horizontaux » (*idem*).

<sup>158</sup> *Idem*, p. 15. Les auteurs de l'étude expliquent cette situation par le fait que « le système des droits fondamentaux de l'Union européenne est essentiellement conçu comme une garantie négative, destinée à empêcher l'Union d'avoir des retombées négatives sur les droits fondamentaux, plutôt que comme un système positif qui chercherait à promouvoir ces valeurs de façon dynamique au niveau politique. Les directives opérationnelles relatives aux droits fondamentaux dans les analyses d'impact visent donc à tirer la sonnette d'alarme lorsqu'une intervention politique risque d'avoir une incidence négative sur les droits fondamentaux, mais n'exploitent pas activement les analyses d'impact pour définir les objectifs de nouvelles initiatives politiques qui favoriseraient de manière positive les droits fondamentaux »: *idem*, p. 13 (citant O. De Schutter, "Mainstreaming Human Rights in the European Union", in Ph. Alston ET O. De Schutter (éds.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Oxford, Hart, 2005, pages 37 à 72).

<sup>159</sup> Orientations opérationnelles sur la prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact de la Commission, SEC(2011) 567 final du 6 mai 2011

« important que les Etats membres se conforment également à la Charte sociale européenne lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures de réforme »<sup>160</sup>.

(iv) **Aucune procédure n'est prévue pour garantir une véritable participation des syndicats et autres acteurs de la société civile à la conception et à la mise en œuvre de ces programmes, ni pour assurer la révision des projets de programmes s'il s'avère qu'ils ont un impact négatif sur les droits sociaux.** Le Règlement (UE) n° 472/2013 pose déjà certaines conditions procédurales en matière d'évaluation des impacts potentiels des mesures envisagées : l'article 6 dispose que la Commission européenne est tenue d'évaluer la soutenabilité de la dette souveraine et son article 8 impose au pays placé sous surveillance renforcée de « consulte[r] les partenaires sociaux et les organisations pertinentes de la société civile [lorsqu'il prépare ses projets de programmes d'ajustement macro-économique], en vue de parvenir à un consensus sur leur contenu ». Ces obligations ont été généralement ignorées jusqu'à présent.

(v) **Il n'y a pas eu d'évaluation systématique des incidences que peuvent avoir sur les droits sociaux les diverses mesures adoptées en réaction à la crise de la dette souveraine.** En effet, les orientations publiées par la Commission européenne concernant les analyses d'impact continuent d'indiquer que, s'agissant de la gouvernance économique, y compris des « recommandations, opinions et programmes d'ajustement », de telles analyses ne sont *a priori* pas nécessaires, étant donné (est-il précisé) que ces « processus spécifiques s'appuient sur les analyses propres à chaque pays »<sup>161</sup>. Cette attitude semble difficile à concilier avec l'engagement pris par le Président Juncker dans ses « Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne » formulées en juillet 2014, dans lesquelles il indiquait vouloir veiller à ce que les futurs programmes de soutien et de réforme soient soumis à des analyses d'impact social pour alimenter le débat public<sup>162</sup>. De fait, suite à cette promesse, la Commission européenne a annoncé son intention de prêter plus d'attention à « l'équité sociale des nouveaux programmes d'ajustement macro-économique afin que l'ajustement soit réparti équitablement et que les personnes les plus vulnérables de la société soient protégées », et a proposé un certain nombre d'améliorations à cet égard<sup>163</sup>. Lorsque la Grèce a obtenu une nouvelle enveloppe financière en août 2015 – le troisième plan de sauvetage consécutif –, une analyse d'impact social a été réalisée, montrant « comment la conception du programme de soutien à la stabilité avait tenu compte des facteurs sociaux »<sup>164</sup>. Pour autant, nous sommes encore loin d'une analyse d'impact réellement fondée sur les droits, qui prendrait en considération tout l'éventail des droits sociaux fondamentaux.

---

<sup>160</sup> Déclaration faite le 30 avril 2015 par la Commissaire Thijssen au nom de la Commission européenne, en réponse à une question parlementaire relative aux impacts des programmes de réforme sur les droits sociaux (plus particulièrement sur la baisse des salaires en Espagne) (question de P. Iglesias (GUE/NGL) du 6 mars 2015, P-003762-15).

<sup>161</sup> Voir la Boîte à outils pour une meilleure réglementation, outil n° 9 : Quand une analyse d'impact est-elle nécessaire ?, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_5\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_5_en.htm)

<sup>162</sup> J.-C. Juncker, *Un nouvel élan pour l'Europe: Mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne*, Strasbourg, 15 juillet 2014

<sup>163</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire*, COM(2015)600 final, 21 octobre 2015, p. 5. Voir également Commission européenne, *Programme de travail de la Commission pour 2016*, COM(2015)610 final, 27 octobre 2015 (dans lequel, sous le titre 'Une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable', la Commission évoque pour la première fois son intention de contribuer à la mise en place du 'Socle européen des droits sociaux', notamment en « détermin[ant] des critères sociaux, relatifs notamment au concept de flexicurité, qui seront fondés sur les meilleures pratiques dans les Etats membres en vue d'une convergence accrue, surtout dans la zone euro, en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail, les compétences et la protection sociale » (p. 11)).

<sup>164</sup> Document de travail des services de la Commission, *Assessment of the Social Impact of the New Stability Support Programme for Greece* (Evaluation de l'impact social du nouveau programme de soutien à la stabilité pour la Grèce), SWD(2015) 162 final, 19 août 2015

### 2.3. Le Socle européen des droits sociaux et les « droits » sociaux

**Dans l'ensemble, le Socle européen des droits sociaux vient renforcer les droits existants, qui font déjà partie de l'acquis communautaire, afin de clarifier leurs implications (et accroître ainsi leur pertinence) dans le contexte économique actuel, ou d'ériger en « principe » une garantie déjà inscrite dans le droit européen dérivé. En voici deux exemples :**

- Le principe 7(a) (« Les travailleurs ont le droit d'être informés par écrit, lors de leur entrée en fonction, des droits et obligations qui résultent de la relation de travail, y compris durant la période d'essai ») va plus loin que les garanties actuellement offertes dans la législation de l'Union : bien que le fait de recevoir des informations écrites sur le statut de l'emploi puisse sembler constituer une protection assez élémentaire contre les risques d'abus, la législation européenne actuelle ne fait pas expressément état des périodes d'essai et exige que ce type d'informations soit fourni dans les deux premiers mois, et non au tout début de la relation de travail<sup>165</sup>.

- Le principe 10 du Socle européen des droits sociaux, qui a trait à un environnement de travail sain, sûr et adapté, est aussi réputé aller « plus loin que le droit communautaire en vigueur et viser à assurer aux travailleurs un niveau élevé de protection contre les risques qu'ils encourent pour leur santé et leur sécurité au travail. Il exhorte donc les Etats membres et les employeurs à se montrer plus exigeants que les obligations minimales prescrites par la législation existante pour tendre autant que faire se peut à un environnement de travail qui serait à l'abri de tout accident matériel ou corporel »<sup>166</sup>. Ce principe semble effectivement (à première vue du moins) élargir l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables qui ne se limiterait pas à protéger les personnes handicapées contre toute discrimination (comme le fait la Directive sur l'égalité en matière d'emploi<sup>167</sup>), mais servirait aussi à adapter, de manière générale, le lieu de travail pour répondre ainsi aux besoins professionnels de chaque travailleur.

**Cette tentative d'ajuster les droits existants, ou de définir de nouveaux principes en réponse à l'évolution de l'économie, prend forme en général de manière progressive.**

- S'agissant par exemple du droit à la sécurité sociale, le principe 12 (protection sociale) dispose que « Les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail » : ce libellé traduit une volonté de couvrir également les contrats de travail atypiques (au-delà des « contrats de travail » classiques destinés uniquement aux travailleurs salariés) qui, comme le note la Commission, sont « aujourd'hui de plus en plus courants sur le marché du travail »<sup>168</sup>. En effet, s'il appartient toujours aux Etats membres de mettre en place des systèmes de sécurité sociale au niveau national (même si l'article 153(2) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet à cette dernière de prendre des mesures, y compris des directives a minima, en matière de sécurité sociale et de protection sociale des travailleurs), la Recommandation n° 92/442/CEE du Conseil du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale<sup>169</sup> leur recommande d'« accorder aux travailleurs salariés, lorsqu'ils cessent leur activité en fin de carrière ou s'ils sont contraints

<sup>165</sup> Directive du Conseil 91/533/CEE du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail, JO L 288, 18 octobre 1991, p. 32

<sup>166</sup> SWD(2018) 67 final du 13 mars 2018, p. 49

<sup>167</sup> Directive du Conseil 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO 2000 L 303, p. 16).

<sup>168</sup> SWD(2018) 67 final du 13 mars 2018, p. 60

<sup>169</sup> JO L 245 du 26 août 1992, p. 49

de l'interrompre pour cause de maladie, d'accident, de maternité, d'invalidité ou de chômage, un revenu de remplacement, fixé au moyen de prestations forfaitaires, ou calculé en relation avec leur revenu d'activité antérieur, préservant leur niveau de vie d'une manière raisonnable, en fonction de leur participation à des régimes de sécurité sociale appropriés », et d'« examiner la possibilité d'instaurer et/ou de développer une protection sociale appropriée pour les travailleurs non salariés » : le principe 12 du Socle européen des droits sociaux étend ainsi le « droit » à la protection sociale et lui confère une portée qui dépasse celle qui avait fait l'objet d'un consensus, d'où la proposition de la Commission suggérant que le Conseil adopte une nouvelle recommandation à ce sujet dans le cadre du « Programme d'équité sociale » qui entend, en partie, mettre en œuvre le Socle européen des droits sociaux. De même, si la Directive 2010/41/UE concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante<sup>170</sup> ouvre droit à un congé de maternité et à des prestations de maternité pendant au moins quatorze semaines, elle ne prévoit de donner accès à aucune autre branche de l'assurance sociale, contrairement au principe 12 du Socle européen qui, lui, vise à étendre le « droit à la protection sociale » *dans toutes ses composantes*, aux travailleurs indépendants.

- S'agissant des services essentiels, le principe 20 (accès aux services essentiels) va, de l'avis de certains, plus loin que l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux (aux termes duquel l'Union européenne reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au Traité instituant la communauté européenne), en reconnaissant le droit de toute personne « d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques », et en précisant que « les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services ».

Le Socle européen se devra, à cet égard, d'améliorer les orientations fournies aux Etats membres de l'Union en matière d'« activation » des prestations de protection sociale (allocations chômage et aide sociale), que la Stratégie européenne pour l'emploi encourage depuis la fin des années 90 (voir l'encadré 2). Le principe 13 (prestations de chômage) clarifie les obligations incombant aux services publics de l'emploi et complète, sur ce point, la Recommandation de 2008 de la Commission relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail<sup>171</sup>. De même, le principe 14 (revenu minimum), tout en affirmant le droit de toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes à des prestations de revenu minimum adéquates garantissant une vie dans la dignité à tous les stades de la vie, dispose que, « pour les personnes qui sont en mesure de travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail ». Ce principe complète la Recommandation du Conseil n° 92/441/CEE portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, couramment appelée « Recommandation sur le revenu minimum »<sup>172</sup>. Naturellement, la notion d'activation soulève elle-même des interrogations sous l'angle de la protection des droits sociaux fondamentaux, comme l'illustre le débat sur le caractère « convenable » d'une offre d'emploi que le bénéficiaire d'allocations de chômage ou d'une aide sociale devrait être tenu d'accepter, ou la controverse sur le niveau suffisant des prestations sociales. Dans le commentaire relatif au principe 13, il est dit par exemple que « lorsque l'on met en place une mesure d'incitation au travail, l'un des éléments importants à prendre en compte est de s'assurer qu'elle soit compatible avec les autres prestations et préserve les incitations financières à accepter un emploi. Cela permet d'éviter que des

<sup>170</sup> Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, JO L 180, 15 juillet 2010, p. 1

<sup>171</sup> Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, JO L 307, 18 novembre 2008, p. 11.

<sup>172</sup> JO L 245, 26 août 1992, p. 46

bénéficiaires du revenu minimum ne soient entraînés dans le piège de l'inactivité. Cette mesure peut consister, par exemple, à exiger de celui qui perçoit l'aide ou les indemnités qu'il fasse appel aux services de l'emploi, ce qui, combiné à d'autres services de soutien, lui permettra de se réinsérer sur le marché de l'emploi »<sup>173</sup>.

## **Encadré 2. L'« activation » de la protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne**

L'« activation » des prestations sociales, y compris des allocations de chômage, a été instaurée par les Etats providence européens en réaction à trois formes de pression. Premièrement, la mondialisation de la concurrence remet en question la capacité des Etats à maintenir les niveaux antérieurs de protection sociale. Deuxièmement, l'évolution technologique se traduit par un appauvrissement plus rapide des compétences, de sorte que les travailleurs doivent suivre des formations tout au long de leur carrière afin de préserver (et d'améliorer) leur productivité : les compétences doivent être remises à niveau en permanence pour permettre aux travailleurs d'assimiler les nouvelles technologies. Enfin, l'espérance de vie s'étant considérablement accrue ces 50 dernières années, les régimes de retraite doivent faire face à une pression particulière compte tenu de la baisse du ratio entre la population active et la population totale. Dans les 27 pays de l'Union européenne par exemple, l'espérance de vie à la naissance était en moyenne de 79,7 ans en 2009, avec un léger avantage pour les femmes (82,6 ans) par rapport aux hommes (76,7 ans) - bien que cet écart s'amointrisse. Sur la seule période comprise entre 2002 et 2009, l'espérance de vie a augmenté de 1,7 an pour les femmes et de 2,1 ans pour les hommes. Parallèlement, le taux de fécondité a fortement baissé ces dernières décennies et, même en tenant compte du léger redressement observé plus récemment, il s'établissait en 2009 à 1,59 naissances vivantes par femme, chiffre sensiblement inférieur au taux de remplacement (2,1)<sup>174</sup>. En d'autres termes, nonobstant l'allongement de l'espérance de vie, la population de l'Union européenne diminuerait quelque peu s'il n'y avait les migrations ; la population vieillit et la proportion entre les personnes en âge de travailler et celles qui ont plus de 65 ans décroît rapidement<sup>175</sup>.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier les récentes évolutions intervenues dans l'organisation des systèmes de protection sociale en Europe. A la fin des années 90 et au début des années 2000, un certain nombre d'Etats membres de l'Union ont lancé des réformes visant à « activer » les politiques sociales : plutôt que d'être traités comme des bénéficiaires passifs, les allocataires des prestations de chômage ou d'assistance sociale se sont vus imposer certaines conditions, l'objectif étant de leur permettre, à terme, d'acquérir des compétences et de devenir, ou redevenir, des agents économiques actifs. La combinaison flexibilité - sécurité (la « flexicurité ») est typique des politiques d'activation mises en place dans les pays européens. Ce modèle allie une solide protection des travailleurs à une obligation marquée d'« adaptabilité » pour répondre aux exigences du marché de l'emploi, ce qui nécessite d'améliorer sans cesse les compétences des travailleurs et de déployer d'importants efforts pour accroître leur « employabilité »<sup>176</sup>.

Trois faits nouveaux étroitement liés caractérisent ainsi les réformes de protection sociale lancées au cours des quinze dernières années sur le continent européen. Tout d'abord, les aides sociales et les

<sup>173</sup> SWD(2018) 67 final du 13 mars 2018, p. 66

<sup>174</sup> Chiffres tirés des statistiques Eurostat sur la fécondité

<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Fertility\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Fertility_statistics)>.

<sup>175</sup> Selon la Commission européenne, « depuis 2013, pour la première fois, la population en âge de travailler en Europe se comprimera, tandis que la proportion de personnes âgées enregistrera une rapide augmentation. Le nombre d'actifs pour une personne de plus de 65 ans est de quatre aujourd'hui et passera à deux d'ici 2040 ». Voir Communication de la Commission européenne, *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, COM(2013) 83 final du 20 février 2013, point 4.

<sup>176</sup> Voir Paul Teague, *Economic Citizenship in the European Union: Employment Relations in the New Europe* (Routledge 1999) et Diamond Ashiagbor, *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance* (OUP 2005).

allocations de chômage ont progressivement fusionné, les premières étant de plus en plus conditionnées à la recherche active d'un emploi, tandis que les montants et (en particulier) la durée des secondes étaient sensiblement réduits. Ensuite, le soutien apporté aux demandeurs d'emploi, sous la forme de conseils individuels prodigués par les services publics de l'emploi (tâche parfois externalisée et confiée à des agences privées choisies par appel d'offres comme le prévoient les lois « Hartz III »<sup>177</sup> en Allemagne<sup>178</sup>), ainsi que l'obligation faite aux demandeurs d'emploi de rechercher activement du travail pour pouvoir continuer à percevoir des prestations, prennent de plus en plus souvent une forme contractuelle. Enfin, les chômeurs sont contraints d'accepter un emploi « convenable » - au sens large du terme -, l'idée étant que le demandeur d'emploi doit être « flexible » et qu'il convient de l'encourager à s'adapter aux exigences du marché de l'emploi. Cette approche se retrouve dans les lignes directrices de l'Union européenne en matière d'emploi, qui font ressortir la nécessité de mener des politiques actives en faveur de l'emploi<sup>179</sup>.

Bien qu'elles fassent peser sur les bénéficiaires de prestations sociales une pression plus grande pour les inciter à rechercher un emploi ou à suivre une formation destinée à améliorer leur « employabilité », ces diverses formes d'« activation » des politiques sociales ne semblent pas contraires aux droits de l'homme. En effet, plusieurs dispositions de la Convention n° 168 de l'OIT de 1988 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage<sup>180</sup> font ressortir que l'activation des allocations de chômage est perçue comme un moyen légitime de promouvoir le plein emploi et de faciliter l'insertion professionnelle, surtout pour ceux qui sont les moins favorisés sur le marché du travail. L'article 20 de ce texte dispose en particulier que « Les indemnités auxquelles une personne protégée aurait eu droit dans les éventualités de chômage complet ou partiel, ou de suspension du gain due à une suspension temporaire de travail sans cessation de la relation de travail, peuvent être refusées, supprimées, suspendues ou réduites dans une mesure prescrite », notamment « f) lorsque l'intéressé a négligé, sans motif légitime, d'utiliser les services mis à sa disposition en matière de placement, d'orientation, de formation, de conversion professionnelles ou de réinsertion dans un emploi convenable [...] ». L'article 21(1) ajoute que « Les indemnités auxquelles une personne protégée aurait eu droit en cas de chômage complet peuvent être refusées, supprimées, suspendues ou réduites, dans une mesure prescrite, lorsque l'intéressé refuse d'accepter un emploi convenable », et l'article 21(2) précise comment apprécier le caractère convenable d'un emploi.

Bien que cette Convention, entrée en vigueur le 17 octobre 1991, n'ait été ratifiée que par un petit nombre d'Etats, elle représente l'expression d'un certain consensus entre gouvernements et partenaires sociaux sur le fait que l'attribution purement « passive » d'allocations de chômage peut ne pas être une solution appropriée, si l'objectif final est de faire en sorte que les bénéficiaires décrochent un emploi rémunéré. Cette position n'est du reste pas nouvelle à l'OIT. En effet, le premier instrument important adopté au sein de cette Organisation en matière de protection contre

---

<sup>177</sup> Ces textes faisaient partie d'un ensemble de réformes mises en œuvre en 2002 et 2003, sous le mandat du Chancelier G. Schröder. Il s'agissait de quatre lois de modernisation des prestations de services sur le marché de l'emploi (*Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*). Les réformes en question ont ensuite été connues sous le nom de « réformes Hartz », du nom du directeur du personnel de l'époque chez Volkswagen, Peter Hartz, qui présidait la « Commission pour la modernisation des prestations de services sur le marché du travail », groupe d'experts indépendant chargé, en 2002, de formuler des propositions visant à améliorer l'efficacité des politiques de l'emploi.

<sup>178</sup> La Cour européenne de Justice a estimé que les services publics de l'emploi pouvaient être taxés d'abus de position dominante lorsqu'ils étaient en situation de monopole (voir les affaires C-41/90, *Höfner et Elser c. Macrotron* [1991] ECR I-1979 et C-55/96, *Job Centre Coop ARL* [1997] ECR I-7119). Elle a statué en ce sens lorsqu'elle a été amenée à examiner des dossiers où les services publics de l'emploi n'avaient pas été en mesure de satisfaire à la demande réelle en matière de services de placement.

<sup>179</sup> Ces lignes directrices font désormais partie du Semestre européen et regroupées en un seul et unique ensemble de lignes directrices intégrées, actuellement en cours de révision, qui devrait prendre en compte le Socle européen des droits sociaux : voir la Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, document COM(2017) 677 final du 22 novembre 2017.

<sup>180</sup> 1654 RTUN 67

le chômage, la Convention n° 44 de 1934 assurant aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations<sup>181</sup>, indiquait déjà très clairement que le droit de recevoir des allocations de chômage pouvait être subordonné à la condition, notamment, que le requérant soit « apte au travail et disponible pour le travail »<sup>182</sup>, ou qu'il fréquente « un cours d'enseignement professionnel ou autre »<sup>183</sup>; son article 10§1 précise les conditions dans lesquelles un requérant « peut être disqualifié du droit aux indemnités ou aux allocations pendant une période appropriée s'il refuse d'accepter un emploi convenable ». La Convention admet également qu'un requérant peut être disqualifié du droit aux indemnités de chômage, notamment « s'il ne se conforme pas, pour retrouver du travail, aux instructions d'un bureau de placement public ou de toute autre autorité compétente », ou « si l'autorité compétente prouve que, délibérément ou par négligence, il n'a pas profité d'une occasion raisonnable d'emploi convenable »<sup>184</sup>.

Les normes de l'OIT qui viennent d'être rappelées confirment donc l'opinion selon laquelle l'octroi de prestations de chômage peut être assorti de certaines conditions. Dans le même temps, ces instruments fixent des limites claires quant au type de travail qui peut être imposé dans le cadre d'une politique « active » de l'emploi, comme en atteste le fait que l'article 21 de la Convention n° 168 de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage parle d'un emploi « convenable ». Au regard des principes généraux du droit international en matière de droits de l'homme, la définition du droit au travail proprement dit élaborée par les organes de défense des droits de l'homme, qui ont précisé ce qu'il fallait entendre par « travail » afin de pouvoir déterminer si ce droit était respecté, semble aboutir à la même conclusion<sup>185</sup>.

Il ne suffit pas, pour respecter le droit au travail, de procurer à chaque individu un emploi, sans tenir compte de la nature de ce dernier, du niveau de rémunération et de l'adéquation entre les capacités de l'intéressé et le poste qui lui est proposé. En d'autres termes, ce n'est pas seulement le travail « forcé » ou « obligatoire » qui est interdit, mais également le fait de subordonner l'octroi de prestations sociales à l'acceptation de certains types d'emplois, non adaptés aux capacités individuelles de l'intéressé ou dépourvus de toute utilité, y compris celle consistant à garantir l'intégration sociale grâce à l'amélioration de l'« employabilité » de la personne concernée. L'objectif ultime des programmes qui conditionnent la protection sociale au retour au travail devrait être de garantir « le plein emploi, productif et librement choisi » pour reprendre une phrase de la Convention n° 168 de l'OIT de 1988 précitée<sup>186</sup>. Dès lors qu'elle ne s'écarte pas de cet objectif – à savoir ne pas obliger le demandeur d'emploi à accepter un poste qui ne lui convienne pas -, l'activation des allocations de chômage ou de la protection sociale n'est pas, en tant que telle, contraire au droit à la sécurité sociale.

**Le Socle européen des droits sociaux comprend un certain nombre de principes qui vont nettement au-delà de ce que prévoit la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.** Dans certains cas, ces principes s'inspirent de la Charte sociale européenne, jetant ainsi un pont entre la Charte des droits fondamentaux et la Charte du Conseil de l'Europe. En voici quelques exemples.

---

<sup>181</sup> Convention n° 44 assurant aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations, adoptée le 23 juin 1934 lors de la 18<sup>e</sup> Conférence internationale du travail, entrée en vigueur le 10 juin 1938.

<sup>182</sup> Article 4(a)

<sup>183</sup> Article 8

<sup>184</sup> Article 10, par. 2

<sup>185</sup> Ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que : « Le travail tel qu'énoncé à l'article 6 du Pacte doit pouvoir être qualifié de travail décent. Un travail décent respecte les droits fondamentaux de la personne humaine ainsi que les droits des travailleurs concernant les conditions de sécurité au travail et de rémunération. Il assure aussi un revenu permettant au travailleur de vivre et de faire vivre sa famille, conformément à l'article 7 du Pacte. Parmi ces droits fondamentaux figurent le respect de l'intégrité physique et mentale du travailleur dans l'exercice de son activité » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 18 : Le droit au travail (6 février 2006), UN Doc E/C.12/GC/18, par. 7).

<sup>186</sup> Convention n° 168 de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, article 2

- Si la Charte de l'Union européenne ne fait nulle part mention du droit à une rémunération équitable, le principe 6 du Socle européen (qui s'inspire à la fois de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 – à l'origine notamment du Titre X du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à la politique sociale - et de la Charte sociale européenne révisée<sup>187</sup>) dispose quant à lui que « Les travailleurs ont droit à un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent » (a), et que « Un salaire minimum adéquat doit être garanti, de manière à permettre de satisfaire les besoins des travailleurs et de leur famille en fonction des conditions économiques et sociales nationales, tout en préservant l'accès à l'emploi et la motivation à chercher un emploi. La pauvreté au travail doit être évitée. » (b)

- Le principe 9 du Socle européen, qui concerne l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, en est un autre exemple. Contrairement à l'article 27 de la Charte sociale européenne révisée, qui s'intéresse aux « travailleurs ayant des responsabilités familiales » dont les besoins doivent être pris en considération, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait état de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle dans son article 33(2), principalement sous l'angle des relations parents-enfants – comme d'ailleurs la législation de l'Union<sup>188</sup>. En revanche, le principe 9 susmentionné confère des droits à *toutes les personnes qui exercent un emploi et ont des responsabilités familiales*. Il s'appliquera donc également à ceux qui travaillent et n'ont pas d'enfant mais qui, par exemple, s'occupent d'un membre de leur famille âgé ou handicapé »<sup>189</sup>.

- Aux termes du principe 11 (accueil de l'enfance et aide à l'enfance), « Les enfants ont droit à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance abordables et de qualité » (a), et « Les enfants ont droit à la protection contre la pauvreté. Les enfants de milieux défavorisés ont le droit de bénéficier de mesures spécifiques visant à renforcer l'égalité des chances » (b). Hormis une référence générale aux droits de l'enfant dans son article 24, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne mentionne aucune garantie de la sorte ; en revanche, la Charte sociale européenne évoque, à l'article 17, le « droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique, [qui exige que] les Parties contractantes pren[nent] toutes les mesures nécessaires et appropriées à cette fin, y compris la création ou le maintien d'institutions ou de services appropriés » et, à l'article 27(1)(c), l'engagement pris par les Etats parties de « développer ou promouvoir des services, publics ou privés, en particulier les services de garde de jour d'enfants et d'autres modes de garde ».

**La ratification par les Etats membres de l'Union européenne des instruments internationaux pertinents figure en bonne place parmi les moyens envisagés par la Commission pour la mise en œuvre des principes énoncés dans le Socle européen des droits sociaux.** Le principe 6, par exemple, renvoie à la Convention n° 131 de l'OIT concernant la fixation des salaires minima et à la Convention n° 154 concernant la promotion de la négociation collective<sup>190</sup>. De même, si le principe 7 porte sur la protection des travailleurs en cas de licenciement (notamment leur droit d'être informés des motifs du licenciement et de bénéficier d'un délai raisonnable de préavis), il précise que les Etats membres de l'UE sont encouragés à ratifier les conventions pertinentes de l'OIT, comme la Convention n° 122

---

<sup>187</sup> Voir SWD(2018) 67 final du 13 mars 2018, p. 33.

<sup>188</sup> Directive du Conseil 92/85/CEE du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, JO L 348, 28 novembre 1992, p. 1, et Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, JO L 180, 15 juillet 2010, p. 1.

<sup>189</sup> SWD(2018) 67 final du 13 mars 2018, p. 45

<sup>190</sup> SWD(2018) 67 final du 13 mars 2018, p. 33

concernant la politique de l'emploi, la Convention n° 144 sur les consultations tripartites, la Convention n° 135 concernant les représentants des travailleurs ou la Convention n° 154 relative à la promotion de la négociation collective. Si les conventions de l'OIT sont le plus souvent citées, le commentaire relatif au principe 12 (protection sociale) indique que la mise en œuvre du Socle pourrait notamment tirer profit de la ratification de la Charte sociale européenne et de l'extension de la liste des dispositions acceptées par les Etats membres<sup>191</sup>.

Cela étant, le Socle européen des droits sociaux a prévu un certain nombre de limites qu'il convient de relever.

**i) La proclamation du Socle européen des droits sociaux devrait être considérée comme un moyen de favoriser, et non de remplacer, la reconnaissance des droits sociaux.** La communication de mars 2016 annonçant officiellement l'initiative du Socle européen a fait état des « valeurs et principes communs » qui « occupent une place importante dans des documents de référence » tels que la Charte des droits fondamentaux, ainsi que dans des instruments internationaux tels que la Charte sociale européenne adoptée par le Conseil de l'Europe et les recommandations de l'OIT<sup>192</sup>. La Commission laissait entendre, dans sa communication, que le Socle devrait appuyer la poursuite de la mise en œuvre des droits sociaux faisant partie de l'acquis de l'Union européenne : les principes appelés à être rattachés aux 20 domaines d'action recensés par l'initiative « s'érigent autour d'un certain nombre de droits déjà inscrits dans des sources de droit de l'Union européenne et d'autres sources de droit pertinentes, et définissent plus en détail les différentes manières de les rendre opérationnels »<sup>193</sup>.

Il ne faut pas confondre le Socle européen des droits sociaux avec un nouveau catalogue de droits, qui viendrait compléter les droits prévus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union dans les domaines insuffisamment couverts par cet instrument. Comme l'a rappelé, en mars 2018, le document de travail des services de la Commission qui accompagnait la Communication intitulée « Suivi de la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux », « Compte tenu de la nature juridique du Socle, les principes et droits [qui y sont énoncés] ne sauraient être juridiquement opposables qu'à la condition que des mesures ou une législation spécifiques aient été préalablement adoptées au niveau approprié »<sup>194</sup>.

Il est donc faux d'affirmer, comme l'a fait la Commission dans son exposé des principes qui figurent dans le Socle, que la valeur ajoutée dudit Socle est de définir comme un droit ce qui n'était auparavant qu'un simple avantage octroyé aux individus, dénué de toute obligation juridique<sup>195</sup>. Le Socle demeure pour l'instant un instrument de gouvernance : il donne des indications utiles, mais n'offre pas de garanties juridiques susceptibles d'être invoquées devant les tribunaux ou d'autres organes indépendants. C'est aussi pour cette raison qu'il importe de poursuivre les efforts déployés

---

<sup>191</sup> Voir SWD(2018) 67 final du 13 mars 2018, p. 60 : « Les Etats membres peuvent, s'ils ne l'ont pas encore fait, ratifier et appliquer les conventions pertinentes de l'OIT relatives à la sécurité sociale, au Code européen de sécurité sociale et à la Charte sociale européenne révisée, et réexaminer les réserves formulées pour certains articles de ladite Charte. »

<sup>192</sup> Communication de la Commission, *Lancement d'une consultation sur un Socle européen des droits sociaux*, *op. cit.*, par. 2.4

<sup>193</sup> *Idem.*, par. 3.1

<sup>194</sup> SWD(2018) 67 final du 13 mars 2018, p. 4

<sup>195</sup> La Commission note ainsi, à propos du principe 11, que « Le Socle établit que *tous* les enfants *ont* le droit à des services d'éducation et de soins de la petite enfance de qualité » (SWD(2018) 67 final du 13 mars 2018, p. 55). Concernant le principe 12 (protection sociale), elle indique que « Le Socle transforme l'appel lancé en faveur d'un revenu de remplacement qui préservera le niveau de vie du travailleur dans [la Recommandation du Conseil 92/442/CEE du 27 juillet 1992 relatif à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, JO L 245 du 26 août 1992, p. 49] *en un droit* ». Mais cette affirmation est fautive, ou n'est que purement théorique, aussi longtemps que les garanties énoncées dans le Socle demeurent exécutoires en l'absence d'autre mesure législative, au niveau de l'Union ou des Etats membres. Il serait plus précis de dire que le fait de mentionner ces « droits » dans le Socle reflète une intention de transformer de tels objectifs en droits opposables.

dans le cadre de l'ordre juridique de l'Union pour renforcer la protection des droits sociaux et en faire des droits opposables, et en particulier pour ce qui concerne le resserrement des liens avec la Charte sociale européenne. Comme le répète le document de travail des services de la Commission susmentionné :

Aucun élément du socle européen des droits sociaux ne doit être interprété comme limitant ou altérant les droits et principes reconnus dans leur champ d'application respectif par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles l'Union ou tous les Etats membres sont parties, notamment la Charte sociale européenne de 1961 et les conventions et recommandations pertinentes de l'Organisation internationale du Travail. La mise en œuvre du Socle peut être renforcée par la ratification des conventions pertinentes de l'OIT, de la Charte sociale européenne révisée de 1996 et de son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.

**ii) Alors que le Socle européen des droits sociaux va généralement plus loin que l'acquis de l'Union européenne en matière de droits sociaux fondamentaux – en prévoyant des garanties plus détaillées que celles de la Charte des droits fondamentaux ou du droit européen --, certains libellés peuvent être perçus comme une menace pour les garanties existantes.**

Ainsi, le principe 5 du Socle promet de garantir des « emplois sûrs et adaptables » et prend l'engagement de favoriser « la transition vers des formes d'emploi à durée indéterminée » ; il annonce également son intention d'assurer « la flexibilité nécessaire ... pour permettre aux employeurs de s'adapter rapidement aux évolutions du contexte économique, conformément à la législation et aux conventions collectives » et à favoriser « des formes innovantes de travail garantissant des conditions de travail de qualité ... Il convient également d'encourager l'entrepreneuriat et l'emploi non salarié ». Ces engagements visent essentiellement à faire en sorte que le cadre réglementaire en matière d'emploi soit suffisamment flexible pour s'adapter aux besoins de l'économie collaborative ; on peut cependant douter que, tels qu'ils sont actuellement définis, ils profiteront réellement aux travailleurs.

### III. Renforcer les synergies entre le Socle européen des droits sociaux et la Charte sociale européenne

Le Socle européen des droits sociaux n'est ni un instrument législatif, ni un catalogue contraignant de droits. Il s'agit en réalité d'un ensemble de principes qui doit mener à l'adoption de mesures d'application au niveau de l'Union européenne et des Etats membres, sous la forme d'initiatives législatives et stratégiques, et qui cherche d'ores et déjà à faire en sorte que les droits sociaux soient pris en compte de manière plus systématique dans la gouvernance économique et sociale de l'Union. En cela, et grâce à la nature flexible des mesures d'application qui pourraient être envisagées, le Socle constitue une occasion unique d'améliorer les synergies avec la Charte sociale européenne et de contribuer à combler les lacunes recensées dans la première partie du document. Une occasion à ne pas manquer, que viennent étayer les propositions exposées ci-après.

#### Proposition n° 1

**Dans la mesure où la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Socle européen des droits sociaux se chevauchent, la multiplication aux références à la Charte sociale européenne dans le commentaire relatif au Socle permettrait de compenser, en partie du moins, le fait que celle-ci soit rarement mentionnée dans les « Explications » relatives à la Charte des droits fondamentaux, qui font autorité pour son interprétation.** Le commentaire en question se présente actuellement sous la forme d'un document de travail des services de la Commission accompagnant la communication publiée en mars 2018 par la Commission sur le suivi de la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux. Ce document fait très peu état de la Charte sociale européenne et passe complètement sous silence l'interprétation qu'en donne le Comité européen des droits sociaux. Tout porte cependant à croire que le commentaire sera enrichi et mis à jour à mesure que le programme législatif de la Commission dans les domaines couverts par le Socle progressera. Dans ces futures versions, le commentaire relatif au Socle devrait explicitement renvoyer aux dispositions de la Charte sociale européenne auxquelles correspondent les principes énoncés dans le Socle. Le tableau des correspondances joint en annexe à la présente étude pourrait servir de point de départ à cet effet.

#### Proposition n° 2

**La mention, dans le Socle européen des droits sociaux, des dispositions correspondantes de la Charte sociale européenne devrait s'accompagner d'une recommandation appelant à prendre en compte l'interprétation qui en est donnée par le Comité européen des droits sociaux.** Le fait d'invoquer l'interprétation faisant autorité dudit Comité concourra à la réalisation de l'objectif premier du Socle européen, à savoir garantir la convergence sociale au sein de l'Union économique et monétaire, et préviendra ainsi le risque de voir apparaître des déséquilibres dus au dumping social ou à la concurrence réglementaire sur le marché intérieur. Le meilleur moyen d'atteindre cet objectif est d'amener les institutions européennes et les Etats membres de l'Union à s'accorder sur une interprétation unique des dispositions du Socle. C'est cette interprétation que le Comité européen des droits sociaux peut fournir, du moins pour les dispositions (de loin les plus nombreuses) du Socle qui correspondent aux garanties énoncées dans la Charte sociale européenne.

#### Proposition n° 3

**Les références à la Charte sociale européenne et à l'interprétation qui en est faite par le Comité européen des droits sociaux doivent inciter fortement la Cour de Justice de l'Union européenne à placer la Charte au même niveau que d'autres instruments internationaux de défense des droits de l'homme ratifiés par tous les Etats membres de l'Union et à conférer à cette interprétation une légitimité incontestée.** Pour l'heure, la Cour de Justice ne voit dans les dispositions de la Charte sociale européenne qu'une source d'inspiration pour l'élaboration de principes généraux du droit européen, dans la mesure où ces dispositions correspondent à celles de la Charte des droits

fondamentaux. En ce sens, la Charte sociale européenne est considérée comme faisant moins autorité que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou que la Convention des droits de l'enfant. Cela s'explique à la fois par les niveaux d'engagement inégaux des Etats membres de l'Union vis-à-vis de la Charte (tous n'ont pas ratifié sa version la plus récente ni accepté l'ensemble de ses dispositions) et par le fait que la Cour de Justice a toujours eu du mal à admettre que les droits sociaux puissent avoir des effets directs, indépendamment du principe d'attribution et de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Le manque de reconnaissance de la Charte sociale européenne constitue toutefois un obstacle majeur au partage équilibré des tâches entre la Cour de Justice de l'Union européenne et le Comité européen des droits sociaux, qui devrait s'opérer sur la base d'une confiance mutuelle entre ces deux organes ; il aggrave par ailleurs le risque de placer les Etats membres face à des obligations contradictoires, imposées respectivement par la législation de l'Union et par la Charte sociale européenne.

Un autre scénario pourrait voir le jour, qui permettrait d'établir une telle confiance mutuelle et d'atténuer considérablement le risque de conflit. Si la Charte sociale européenne était mieux reconnue dans l'ordre juridique européen et si l'interprétation qu'en fait le Comité européen des droits sociaux était peu à peu réputée faire autorité, la probabilité de voir les Etats membres se trouver confrontés à des obligations contradictoires serait nettement moindre. Avec le temps, une telle évolution pourrait conduire le Comité à accepter une présomption (quoique réfragable) de conformité avec la Charte sociale européenne pour toutes les mesures adoptées par les Etats membres en vue de satisfaire aux obligations imposées par la législation de l'Union.

Dans la réclamation formée par la Confédération générale du travail (CGT) contre la France, le Comité européen des droits sociaux a expressément refusé d'établir une telle présomption concernant la conformité au regard de la Charte sociale européenne : il a estimé qu'il ne résultait « ni de la place des droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne ni des procédures d'élaboration du droit dérivé à leur égard qu'une présomption de même nature puisse être retenue, même de manière réfragable, s'agissant de la conformité des textes juridiques de l'Union européenne avec la Charte sociale européenne »<sup>196</sup>. Cette approche tranche avec l'attitude prise par la Cour européenne des droits de l'homme vis-à-vis des mesures adoptées par les Parties contractantes à la Convention européenne des droits de l'homme pour donner effet à la législation de l'Union : cette juridiction a accepté, en 2005, d'établir une présomption de conformité desdites mesures au regard des exigences de la Convention, compte tenu de la place que tient cette dernière dans le droit européen, ainsi que de l'autorité que les institutions de l'Union (y compris la Cour de Justice) reconnaissent à sa jurisprudence.

#### **Proposition n° 4**

**En l'état, la discipline budgétaire imposée dans le cadre du « Pacte budgétaire » peut conduire les Etats membres de l'Union parties au Traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire à prendre des mesures susceptibles d'enfreindre la Charte sociale européenne. L'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 3 dudit Traité autorise certains écarts par rapport aux engagements budgétaires en cas de « circonstances exceptionnelles », définies comme « des faits inhabituels indépendants de la volonté de la Partie contractante concernée ». A l'avenir, il faudrait qu'une mesure prise au nom de la consolidation fiscale et jugée non conforme à la Charte sociale européenne par le Comité européen des droits sociaux puisse être considérée comme découlant d'une « circonstance exceptionnelle », ce qui autoriserait les Etats à déroger à leurs engagements budgétaires. C'est là le seul moyen de s'assurer qu'un Etat partie au Traité précité ne doive faire face à des obligations contradictoires, imposées respectivement par le Traité et par la Charte sociale européenne.**

---

<sup>196</sup> Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, par. 35

#### **Proposition n° 5**

**Actuellement, les propositions législatives déposées par la Commission ainsi que les principales initiatives politiques émanant de cette dernière font l'objet d'analyses d'impact. Le volet de ces analyses consacré aux droits fondamentaux est devenu plus visible depuis 2005, en ce qu'il se réfère à la Charte des droits fondamentaux. L'adoption du Socle européen des droits sociaux est l'occasion de renforcer plus encore cette composante. Les analyses pourraient ainsi faire référence au Socle européen, mais aussi mentionner explicitement la Charte sociale européenne.**

**Ces analyses d'impact de « deuxième génération », auxquelles a été incorporé un volet faisant une place plus grande aux droits sociaux, doivent en outre être considérées comme un instrument destiné à améliorer la convergence sociale au sein de l'Union européenne, dans la mesure où elles guident les choix macro-économiques et budgétaires de la gouvernance sociale et économique de l'Union économique et monétaire.** C'est dans cette perspective que des analyses d'impact devraient aussi, dans le futur, être réalisées pour apprécier les programmes de stabilité ou de convergence présentés par les Etats membres de l'Union, ainsi que les recommandations par pays adressées aux Etats membres dans le cadre du Semestre européen. Elles devraient aussi servir à évaluer les instructions soumises dans le cadre du mécanisme de « surveillance renforcée » des pays de la zone euro connaissant, ou risquant de connaître, de sérieuses difficultés du point de vue financier et budgétaire (Règlement n° 472/2013), afin de veiller à ce que les mesures structurelles adoptées par ces pays (mesures qui, selon le Règlement précité, doivent « viser à remédier aux causes ou aux causes potentielles [des] difficultés » que rencontrent leurs économies et finances publiques (article 3, paragraphe 1) ne conduisent pas à une violation des droits sociaux fondamentaux. Enfin, les analyses d'impact incluant une composante consacrée aux droits sociaux devraient permettre d'évaluer les protocoles d'accord négociés et signés par la Commission européenne au nom du Mécanisme européen de stabilité avec les pays bénéficiant d'une aide financière, étant donné que lesdits protocoles fixent les conditions liées à la fourniture de l'aide en question.

**Grâce à la nouvelle formule retenue pour les analyses d'impact en termes de portée et de contenu, les prescriptions de la Charte sociale européenne, telles qu'elles ressortent de l'interprétation qu'en donne le Comité européen des droits sociaux, pourraient être effectivement prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes structurelles qu'appelle le cadre de gouvernance sociale et économique de l'Union européenne.** Comme le montrent les « affaires grecques » dont a été saisi le Comité européen des droits sociaux, c'est là le seul moyen de s'assurer que les Etats concernés n'auront pas à faire face à des obligations contradictoires. Les institutions européennes sont déjà tenues de se conformer à la Charte des droits fondamentaux lors de la négociation de ces programmes de réforme. Il serait donc logique de chercher à voir comment mieux prendre en compte les droits sociaux fondamentaux dans ce contexte. Etant donné que la référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne suffit pas, à elle seule, à éviter toutes les violations des droits sociaux (au motif qu'elle ne couvre pas la totalité de ces droits), les analyses d'impact devraient également s'intéresser aux incidences que les mesures envisagées pourraient avoir sur la capacité de l'Etat concerné à mettre en œuvre le Socle européen des droits sociaux et à satisfaire à ses obligations au titre de la Charte sociale européenne.

#### **Proposition n° 6**

**Les dispositions du Socle européen des droits sociaux doivent pour la plupart être mises en œuvre, non pas (ou pas seulement) par l'Union européenne, mais (aussi) par ses Etats membres. Le processus de convergence encouragé par le Socle européen serait considérablement facilité si tous les Etats membres de l'Union ratifiaient la version la plus récente de la Charte sociale européenne et acceptaient toutes ses dispositions, ou, à défaut, s'ils s'entendaient sur un certain nombre de paragraphes clés reconnus par tous comme ayant force contraignante.** La Commission a du reste indiqué que la ratification des instruments internationaux pertinents par les Etats membres de

l'Union était l'une des solutions qui contribuerait à l'application des principes du Socle européen des droits sociaux. Bien que les instruments le plus souvent cités soient les conventions de l'OIT, le commentaire relatif au principe 12 du Socle (protection sociale) indique également que la mise en œuvre du Socle pourrait notamment tirer profit de la ratification de la Charte sociale européenne et de l'extension de la liste des dispositions acceptées par les Etats membres. Il s'agit là d'une invitation bienvenue de la part de la Commission, qui devrait recueillir un large soutien.

## ANNEXE

### Aperçu comparatif de la Charte sociale européenne de 1961, de la Charte sociale européenne révisée de 1996, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000/2007 et du Socle européen des droits sociaux

**NOTE :** Ce tableau donne une vue d'ensemble des correspondances qui existent entre la Charte sociale européenne - dans ses versions de 1961 et 1996 -, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Socle européen des droits sociaux : il paraphrase les formulations employées dans les différents instruments, sans toujours les reproduire textuellement. La Charte sociale de 1996 s'inspire de celle de 1961 et ajoute onze droits aux dix-neuf figurant dans la version initiale<sup>197</sup>. Elle modifie également certaines dispositions originelles et renforce le principe de non-discrimination (voir l'article E de la Charte révisée), améliore la reconnaissance de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines couverts par le traité, améliore la protection de la maternité et la protection sociale des mères (article 8) ainsi que la protection sociale, juridique et économique des enfants qui travaillent (article 7), et renforce, en la mettant à niveau, la protection des personnes handicapées (article 15). Les modifications significatives apportées aux dispositions de la Charte sont mises en exergue dans le tableau. Ce dernier contient une référence à l'article E de la Charte de 1996, qui énonce un principe général de non-discrimination dans la jouissance des droits consacrés par la Charte : bien qu'elle figure dans la partie V de la Charte, il s'agit manifestement d'une disposition de fond, qui permet de déterminer l'étendue des garanties qu'elle prévoit. Enfin, étant donné que la version de 2007 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, qui intègre les Traités européens, ne diffère pas de la version originelle de 2000 pour ce qui est de la substance des droits protégés, aucune distinction n'est faite entre ces deux versions.

Charte sociale européenne de 1961	Charte sociale européenne révisée de 1996	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 et 2007	Socle européen des droits sociaux
Article 1. Droit au travail, qui implique que les Parties contractantes s'engagent 1) à reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi, en vue de la réalisation du plein emploi, 2) à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris, 3) à établir ou à maintenir des services		<p>Article 5§2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.</p> <p>Article 15. Liberté professionnelle et droit de travailler</p> <p>1. Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée.</p> <p>2. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout</p>	<p>Principe 1 - Education, formation et apprentissage tout au long de la vie</p> <p>Toute personne a droit à une éducation, une formation et un apprentissage tout au long de la vie inclusifs et de qualité, afin de maintenir ou d'acquérir des compétences lui permettant de participer pleinement à la société et de gérer avec succès les transitions sur le marché du travail.</p> <p>Principe 4 – Soutien actif</p>

<sup>197</sup> La Charte de 1996 comprend, dans les onze droits supplémentaires qu'elle contient, les quatre dispositions prévues par le Protocole additionnel de 1988 (STCE n° 128), entré en vigueur le 4 septembre 1992. Ce Protocole n'est donc pas repris dans le tableau comparatif.

<p>gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs, 4) à assurer ou à favoriser une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles appropriées.</p>		<p>Etat membre. 3. Les ressortissants de pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des Etats membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union.</p> <p>Article 29. Droit d'accès aux services de placement</p> <p>Toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement.</p> <p>Article 14§1. Toute personne a droit ... à l'accès à la formation professionnelle.</p>	<p>à l'emploi</p> <p>a. Toute personne a le droit de bénéficier, en temps utile, d'une aide adaptée à ses besoins afin d'améliorer ses perspectives d'emploi salarié ou non salarié. Cela inclut le droit de recevoir une aide en matière de recherche d'emploi, de formation et de reconversion. Toute personne a le droit de transférer ses droits en matière de protection sociale et de formation durant les périodes de transition professionnelle.</p> <p>b. Les jeunes ont le droit de bénéficier de formations continues, d'apprentissages, de stages ou d'offres d'emploi de qualité dans les quatre mois qui suivent la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement.</p> <p>c. Les chômeurs ont le droit de bénéficier d'une aide personnalisée, continue et constante. Les chômeurs de longue durée ont le droit de bénéficier d'une évaluation individuelle approfondie au plus tard lorsqu'ils atteignent dix-huit mois de chômage.</p> <p>Principe 13 – Prestations de chômage</p> <p>Les chômeurs ont droit à un soutien à l'activation adéquat des services publics de l'emploi pour leur (ré)insertion sur le marché du travail, ainsi qu'à des prestations de chômage adéquates pendant une durée raisonnable, en fonction de leurs cotisations et des règles nationales d'admissibilité. Ces</p>
--	--	--	---

			prestations ne doivent pas avoir d'effet dissuasif par rapport à un retour rapide à l'emploi.
Article 2. Droit à des conditions de travail équitables, qui implique 1) de fixer une durée raisonnable de travail journalier et hebdomadaire, la semaine de travail devant être progressivement réduite, 2) de prévoir des jours fériés payés, 3) d'assurer l'octroi d'un congé payé annuel de deux semaines au minimum, 4) d'assurer aux travailleurs employés à des occupations dangereuses ou insalubres déterminées soit une réduction de la durée du travail, soit des congés payés supplémentaires, 5) d'assurer un repos hebdomadaire.		Article 31. Conditions de travail justes et équitables  2. Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés.	Principe 5 – Emplois sûrs et adaptables  a. Indépendamment du type et de la durée de la relation de travail, les travailleurs ont droit à un traitement égal et équitable concernant les conditions de travail, l'accès à la protection sociale et l'accès à la formation. La transition vers des formes d'emploi à durée indéterminée doit être encouragée. b. La flexibilité nécessaire doit être garantie pour permettre aux employeurs de s'adapter rapidement aux évolutions du contexte économique, conformément à la législation et aux conventions collectives. c. Des formes innovantes de travail garantissant des conditions de travail de qualité doivent être favorisées. Il convient également d'encourager l'entrepreneuriat et l'emploi non salarié. La mobilité professionnelle doit être facilitée. d. Les relations de travail conduisant à des conditions de travail précaires doivent être évitées, y compris par l'interdiction de l'usage abusif de contrats atypiques. Toute période d'essai devrait avoir une durée raisonnable.
Article 3. Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, qui		Article 31. Conditions de travail justes et équitables	Principe 10 – Environnement de travail sain, sûr et adapté et protection des

<p>implique 1) d'édicter des règlements de sécurité et d'hygiène, 2) d'édicter des mesures de contrôle de l'application de ces règlements, 3) de consulter, lorsqu'il y a lieu, les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les mesures tendant à améliorer la sécurité et l'hygiène du travail.</p>		<p>1. Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité.</p>	<p>données</p> <p>a. Les travailleurs ont droit à un niveau élevé de protection de leur santé et de leur sécurité au travail.</p> <p>b. Les travailleurs ont droit à un environnement de travail adapté à leurs besoins professionnels et leur permettant de prolonger leur participation au marché du travail.</p> <p>c. Les travailleurs ont droit à la protection de leurs données personnelles dans le cadre du travail.</p>
<p>Article 4. Droit à une rémunération équitable, qui implique 1) de reconnaître le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie décent, 2) de reconnaître le droit des travailleurs à un taux de rémunération majoré pour les heures de travail supplémentaires, exception faite de certains cas particuliers, 3) de reconnaître le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, 4) de reconnaître le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi, 5) de n'autoriser des retenues sur les salaires que dans les conditions et limites prescrites par la législation ou la réglementation nationale, ou fixées par des conventions collectives ou des sentences arbitrales.</p>		<p>Article 23. Egalité entre hommes et femmes</p> <p>L'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération.</p>	<p>Principe 2 - Égalité entre les femmes et les hommes</p> <p>a. L'égalité de traitement et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes doit être garantie et encouragée dans tous les domaines, y compris en ce qui concerne la participation au marché du travail, les conditions d'emploi et la progression de carrière.</p> <p>b. Les femmes et les hommes ont droit à une rémunération égale pour un travail de même valeur.</p> <p>Principe 6 – Salaires</p> <p>a. Les travailleurs ont droit à un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent.</p> <p>b. Un salaire minimum adéquat doit être garanti, de manière à permettre de satisfaire les besoins des travailleurs et de leur famille en fonction des conditions économiques</p>

			<p>et sociales nationales, tout en préservant l'accès à l'emploi et la motivation à chercher un emploi. La pauvreté au travail doit être évitée.</p> <p>c. Tous les salaires doivent être fixés d'une manière transparente et prévisible, conformément aux pratiques nationales et dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux.</p>
<p>Article 5. Droit syndical</p> <p>Liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations.</p>		<p>Article 12§1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.</p>	
<p>Article 6. Droit de négociation collective, qui implique 1) de favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs, 2) de promouvoir l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives, (3) de favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail, 4) de reconnaître le droit des travailleurs et des employeurs à des</p>		<p>Article 27. Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise</p> <p>Les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.</p> <p>Article 28. Droit de négociation et d'actions collectives</p> <p>Les travailleurs et les employeurs, ou leurs</p>	<p>Principe 7 - Informations concernant les conditions d'emploi et protection en cas de licenciement</p> <p>a. Les travailleurs ont le droit d'être informés par écrit, lors de leur entrée en fonction, des droits et obligations qui résultent de la relation de travail, y compris durant la période d'essai.</p> <p>Principe 8 - Dialogue social et participation des travailleurs</p> <p>a. Les partenaires sociaux doivent être consultés sur la conception et la mise en œuvre des politiques économiques, sociales et de l'emploi, conformément aux</p>

<p>actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.</p>		<p>organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.</p>	<p>pratiques nationales. Ils doivent être encouragés à négocier et conclure des conventions collectives sur des sujets qui les concernent, dans le respect de leur autonomie et de leur droit à l'action collective. S'il y a lieu, des accords conclus entre les partenaires sociaux doivent être mis en œuvre à l'échelle de l'Union et de ses États membres.</p> <p>b. Les travailleurs ou leurs représentants ont le droit d'être informés et consultés en temps utile sur des sujets qui les concernent, en particulier en cas de transfert, de restructuration et de fusion d'entreprises, ainsi qu'en cas de licenciement collectif.</p> <p>c. La mise en place d'une aide pour renforcer la capacité des partenaires sociaux à promouvoir le dialogue social doit être encouragée.</p>
<p>Article 7. Droit des enfants et des adolescents à la protection</p> <p>Les Parties s'engagent : 1) à fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, des dérogations étant toutefois admises pour les enfants employés à des travaux légers déterminés qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation, 2) à fixer un âge minimum plus élevé d'admission à l'emploi pour certaines occupations déterminées considérées comme dangereuses ou insalubres, 3) à interdire</p>	<p>Article 7. Droit des enfants et des adolescents à la protection</p> <p>Les Parties s'engagent : 1) à fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, des dérogations étant toutefois admises pour les enfants employés à des travaux légers déterminés qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation, 2) à fixer à 18 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi pour certaines occupations déterminées,</p>	<p>Article 32. Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail</p> <p>Le travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées. Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible</p>	

<p>que les enfants encore soumis à l'instruction obligatoire soient employés à des travaux qui les privent du plein bénéfice de cette instruction, 4) à limiter la durée du travail des travailleurs de moins de 16 ans pour qu'elle corresponde aux exigences de leur développement et, plus particulièrement, aux besoins de leur formation professionnelle, 5) à reconnaître le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation appropriée, 6) à prévoir que les heures que les adolescents consacrent à la formation professionnelle pendant la durée normale du travail avec le consentement de l'employeur seront considérées comme comprises dans la journée de travail, 7) à fixer à trois semaines au minimum la durée des congés payés annuels des travailleurs de moins de 18 ans, 8) à interdire l'emploi des travailleurs de moins de 18 ans à des travaux de nuit, exception faite pour certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale, 9) à prévoir que les travailleurs de moins de 18 ans occupés dans certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale doivent être soumis à un contrôle médical régulier, 10) à assurer une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les</p>	<p>considérées comme dangereuses ou insalubres, 3) à interdire que les enfants encore soumis à l'instruction obligatoire soient employés à des travaux qui les privent du plein bénéfice de cette instruction, 4) à limiter la durée du travail des travailleurs de moins de 18 ans pour qu'elle corresponde aux exigences de leur développement et, plus particulièrement, aux besoins de leur formation professionnelle, 5) à reconnaître le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation appropriée, 6) à prévoir que les heures que les adolescents consacrent à la formation professionnelle pendant la durée normale du travail avec le consentement de l'employeur seront considérées comme comprises dans la journée de travail, 7) à fixer à <i>quatre semaines au minimum la durée des congés payés annuels</i> des travailleurs de moins de 18 ans, 8) à interdire l'emploi des travailleurs de moins de 18 ans à des travaux de nuit, exception faite pour certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale, 9) à prévoir que les travailleurs de moins de 18 ans occupés dans certains emplois déterminés par</p>	<p>de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation.</p>	
--	--	--	--

<p>enfants et les adolescents sont exposés, et notamment contre ceux qui résultent d'une façon directe ou indirecte de leur travail.</p>	<p>la législation ou la réglementation nationale doivent être soumis à un contrôle médical régulier, 10) à assurer une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les enfants et les adolescents sont exposés, et notamment contre ceux qui résultent d'une façon directe ou indirecte de leur travail.</p>		
<p>Article 8. Droit des travailleuses à la protection</p> <p>Les Parties s'engagent : 1) à assurer aux femmes, avant et après l'accouchement, un repos d'une durée totale de 12 semaines au minimum, soit par un congé payé, soit par des prestations appropriées de sécurité sociale ou par des fonds publics, 2) à considérer comme illégal pour un employeur de signifier son licenciement à une femme durant l'absence en congé de maternité ou à une date telle que le délai de préavis expire pendant cette absence, 3) à assurer aux mères qui allaitent leurs enfants des pauses suffisantes à cette fin, 4) a) à réglementer l'emploi de la main-d'œuvre féminine pour le travail de nuit dans les emplois industriels et b) à interdire tout emploi de la main-d'œuvre féminine à des travaux de sous-sol dans les mines, et, s'il y a lieu, à tous travaux ne convenant pas à cette main-d'œuvre en raison de leur caractère dangereux, insalubre ou pénible.</p>	<p>Article 8. Droit des travailleuses à la protection de la maternité</p> <p>Les Parties s'engagent : 1) à assurer aux travailleuses, avant et après l'accouchement, un repos d'une durée totale de quatorze semaines au minimum, soit par un congé payé, soit par des prestations appropriées de sécurité sociale ou par des fonds publics, 2) à considérer comme illégal pour un employeur de signifier son licenciement à une femme pendant la période comprise entre le moment où elle notifie sa grossesse à son employeur et la fin de son congé de maternité, ou à une date telle que le délai de préavis expire pendant cette période, 3) à assurer aux mères qui allaitent leurs enfants des pauses suffisantes à cette fin, 4) à réglementer le travail de nuit des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leurs enfants, 5) à</p>	<p>Directive 92/85/CEE du 19 octobre 1992 du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail</p>	

	interdire l'emploi des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leurs enfants à des travaux souterrains dans les mines et à tous autres travaux de caractère dangereux, insalubre ou pénible, et à prendre des mesures appropriées pour protéger les droits de ces femmes en matière d'emploi.		
Article 9. Droit à l'orientation professionnelle, qui exige que les Parties contractantes s'engagent à procurer ou promouvoir, en tant que de besoin, un service qui aidera toutes les personnes, y compris celles qui sont handicapées, à résoudre les problèmes relatifs au choix d'une profession ou à l'avancement professionnel, compte tenu des caractéristiques de l'intéressé et de la relation entre celles-ci et les possibilités du marché de l'emploi ; cette aide devra être fournie gratuitement, tant aux jeunes, y compris les enfants, qu'aux adultes.			
Article 10. Droit à la formation professionnelle, qui exige que les Parties contractantes s'engagent : 1) à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin, la formation technique et professionnelle de toutes les personnes, y compris celles qui sont handicapées, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, et à accorder des moyens permettant			

<p>l'accès à l'enseignement technique supérieur et à l'enseignement universitaire d'après le seul critère de l'aptitude individuelle, 2) à assurer ou à favoriser un système d'apprentissage et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles, dans leurs divers emplois; 3) à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin: a. des mesures appropriées et facilement accessibles en vue de la formation des travailleurs adultes, b. des mesures spéciales en vue de la rééducation professionnelle des travailleurs adultes, rendue nécessaire par l'évolution technique ou par une orientation nouvelle du marché du travail, 4) à encourager la pleine utilisation des moyens prévus par des dispositions appropriées telles que a) la réduction ou l'abolition de tous droits et charges, b) l'octroi d'une assistance financière dans les cas appropriés, c) l'inclusion dans les heures normales de travail du temps consacré aux cours supplémentaires de formation suivis pendant l'emploi par le travailleur à la demande de son employeur, d) la garantie, au moyen d'un contrôle approprié, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, de l'efficacité du système d'apprentissage et de tout autre système de formation pour jeunes travailleurs, et, d'une manière générale, de la protection adéquate des</p>			
--	--	--	--

jeunes travailleurs.			
<p>Article 11. Droit à la protection de la santé : les Parties contractantes s'engagent à prendre, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment : 1) à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente, 2) à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé, 3) à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres.</p>		<p>Article 35. Protection de la santé</p> <p>Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.</p>	<p>Principe 16 – Soins de santé</p> <p>Toute personne a le droit d'accéder, à des prix abordables et dans des délais raisonnables, à des soins de santé préventifs et curatifs de qualité.</p>
<p>Article 12. Droit à la sécurité sociale</p> <p>Les Parties contractantes s'engagent : 1) à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale, 2) à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification de la Convention internationale du travail (n° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale, 3) à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut, 4) à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés, ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer :</p> <p>a) l'égalité de traitement</p>		<p>Article 34. Sécurité sociale et aide sociale</p> <p>1. L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.</p> <p>2. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et</p>	<p>Principe 12 – Protection sociale</p> <p>Quels que soient le type et la durée de leur relation de travail, les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs indépendants ont droit à une protection sociale appropriée.</p> <p>Principe 14 – Revenu minimum</p> <p>Des prestations de revenu minimum adéquat doivent être garanties à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre dans la dignité à tous les stades de la vie ; un accès effectif aux biens et aux services doit leur être garanti. Pour ceux qui</p>

<p>entre les nationaux de chacune des Parties contractantes et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties contractantes, b) l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties contractantes.</p>		<p>pratiques nationales. 3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.</p>	<p>peuvent travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré) intégrer le marché du travail.</p>
<p>Article 13. Droit à l'assistance sociale et médicale</p> <p>Les Parties contractantes s'engagent : 1) à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessaires par son état, 2) à veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux, 3) à prévoir que chacun puisse obtenir, par des services</p>		<p>Article 34. Sécurité sociale et aide sociale</p> <p>3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.</p>	

<p>compétents de caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial, 4) à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties contractantes se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qu'elles assument en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 décembre 1953.</p>			
<p>Article 14. Droit au bénéfice des services sociaux</p> <p>Les Parties contractantes s'engagent : 1) à encourager ou organiser les services utilisant les méthodes propres au service social et qui contribuent au bien-être et au développement des individus et des groupes dans la communauté ainsi qu'à leur adaptation au milieu social, 2) à encourager la participation des individus et des organisations bénévoles ou autres à la création ou au maintien de ces services.</p>			
<p>Article 15. Droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale</p> <p>Les Parties contractantes s'engagent : 1) à prendre</p>	<p>Article 15. Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté</p> <p>En vue de garantir aux personnes handicapées, quels que</p>	<p>Article 26. Intégration des personnes handicapées</p> <p>L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur</p>	<p>Principe 17 - Inclusion des personnes handicapées</p> <p>Les personnes handicapées ont droit à une aide au revenu pour vivre dans la dignité, à des services leur permettant de participer</p>

<p>des mesures appropriées pour mettre à la disposition des intéressés des moyens de formation professionnelle, y compris, s'il y a lieu, des institutions spécialisées de caractère public ou privé, 2) à prendre des mesures appropriées pour le placement des personnes physiquement diminuées, notamment au moyen de services spécialisés de placement, de possibilités d'emploi protégé et de mesures propres à encourager les employeurs à embaucher des personnes physiquement diminuées.</p>	<p>soient leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, l'exercice effectif du droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, les Parties s'engagent notamment : 1) à prendre les mesures nécessaires pour fournir aux personnes handicapées une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n'est pas le cas, par le biais d'institutions spécialisées publiques ou privées, 2) à favoriser leur accès à l'emploi par toute mesure susceptible d'encourager les employeurs à embaucher et à maintenir en activité des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail et à adapter les conditions de travail aux besoins de ces personnes ou, en cas d'impossibilité en raison du handicap, par l'aménagement ou la création d'emplois protégés en fonction du degré d'incapacité. Ces mesures peuvent justifier, le cas échéant, le recours à des services spécialisés de placement et d'accompagnement, 3) à favoriser leur pleine intégration et participation à la vie sociale, notamment par des mesures, y compris des aides</p>	<p>intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.</p>	<p>au marché du travail et à la vie en société ainsi qu'à un environnement de travail adapté à leurs besoins.</p>
--	---	--	---

	techniques, visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité et à leur permettre d'accéder aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs.		
Article 16. Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.		Article 33. Vie familiale et vie professionnelle  1. La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social. 2. Afin de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle, toute personne a le droit d'être protégée contre tout licenciement pour un motif lié à la maternité, ainsi que le droit à un congé de maternité payé et à un congé parental à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.	
Article 17. Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique, qui exige que les Parties contractantes prennent toutes les mesures nécessaires et appropriées à cette fin, y compris la création ou le maintien d'institutions ou de services appropriés.			Principe 11 – Services de garde d'enfants et d'aide aux enfants  a. Les enfants ont droit à une éducation de la petite enfance à des prix abordables ainsi qu'à des soins de qualité. b. Les enfants ont droit à une protection contre la pauvreté. Les enfants issus de milieux défavorisés ont droit à des mesures spécifiques visant à améliorer l'égalité des chances.
Article 18. Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes  Les Parties contractantes s'engagent : 1) à appliquer les règlements existants			

<p>dans un esprit libéral, 2) à simplifier les formalités en vigueur et à réduire ou supprimer les droits de chancellerie et autres taxes payables par les travailleurs étrangers ou par leurs employeurs, 3) à assouplir, individuellement ou collectivement, les réglementations régissant l'emploi des travailleurs étrangers, et reconnaissent 4) le droit de sortie de leurs nationaux désireux d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes.</p>			
<p>Article 19. Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie contractante</p> <p>Les Parties contractantes s'engagent : 1) à maintenir ou à s'assurer qu'il existe des services gratuits appropriés chargés d'aider ces travailleurs et, notamment, de leur fournir des informations exactes, et à prendre toutes mesures utiles, pour autant que la législation et la réglementation nationales le permettent, contre toute propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration, 2) à adopter, dans les limites de leur juridiction, des mesures appropriées pour faciliter le départ, le voyage et l'accueil de ces travailleurs et de leurs familles, et à leur assurer, dans les limites de leur juridiction, pendant le</p>		<p>Article 15§3. Les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des États membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union.</p>	

<p>voyage, les services sanitaires et médicaux nécessaires, ainsi que de bonnes conditions d'hygiène, 3) à promouvoir la collaboration, suivant les cas, entre les services sociaux, publics ou privés, des pays d'émigration et d'immigration, 4) à garantir à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation ou sont soumises au contrôle des autorités administratives, un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne les matières suivantes : a) la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail, b) l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives, c) le logement, 5) à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs propres nationaux en ce qui concerne les impôts, taxes et contributions afférents au travail, perçus au titre du travailleur, 6) à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire, 7) à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux pour les actions</p>			
--	--	--	--

<p>en justice concernant les questions mentionnées dans le présent article, 8) à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, 9) à permettre, dans le cadre des limites fixées par la législation, le transfert de toute partie des gains et des économies des travailleurs migrants que ceux-ci désirent transférer, 10) à étendre la protection et l'assistance prévues par le présent article aux travailleurs migrants travaillant pour leur propre compte, pour autant que les mesures en question sont applicables à cette catégorie.</p>			
	<p>Article 20. Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe</p> <p>Les Parties s'engagent à reconnaître ce droit et à prendre les mesures appropriées pour en assurer ou en promouvoir l'application dans les domaines suivants : a) accès à l'emploi, protection contre le licenciement et réinsertion professionnelle, b) orientation et formation professionnelles, recyclage, réadaptation professionnelle, c) conditions d'emploi et</p>	<p>Article 23. Egalité entre hommes et femmes</p> <p>L'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération.</p>	

	de travail, y compris la rémunération, d) déroulement de la carrière, y compris la promotion.		
	<p>Article 21. Droit des travailleurs à l'information et à la consultation au sein de l'entreprise</p> <p>Les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir des mesures permettant aux travailleurs ou à leurs représentants, conformément à la législation et la pratique nationales : a) d'être informés régulièrement ou en temps opportun et d'une manière compréhensible de la situation économique et financière de l'entreprise qui les emploie, étant entendu que la divulgation de certaines informations pouvant porter préjudice à l'entreprise pourra être refusée ou qu'il pourra être exigé que celles-ci soient tenues confidentielles et b) d'être consultés en temps utile sur les décisions envisagées qui sont susceptibles d'affecter substantiellement les intérêts des travailleurs et notamment sur celles qui auraient des conséquences importantes sur la situation de l'emploi dans l'entreprise.</p>	<p>Article 27. Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise</p> <p>Les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales. (Voir également la Directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne).</p>	
	Article 22. Droit des travailleurs de prendre part à la détermination et à l'amélioration des		

	<p>conditions de travail et du milieu du travail dans l'entreprise</p> <p>Les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir des mesures permettant aux travailleurs ou à leurs représentants, conformément à la législation et à la pratique nationales, de contribuer : a) à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail, de l'organisation du travail et du milieu du travail, b) à la protection de la santé et de la sécurité au sein de l'entreprise, c) à l'organisation de services et facilités sociaux et socio-culturels de l'entreprise, d) au contrôle du respect de la réglementation en ces matières.</p>		
	<p>Article 23. Droit des personnes âgées à une protection sociale</p> <p>Les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, des mesures appropriées tendant notamment : - à permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société, moyennant : a) des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement</p>	<p>Article 25. Droits des personnes âgées</p> <p>L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle.</p>	<p>Principe 15 – Revenus et pensions de vieillesse</p> <p>a. Les travailleurs salariés ou indépendants à la retraite ont droit à une pension de retraite proportionnelle à leurs cotisations et leur garantissant un revenu adéquat. Les femmes et les hommes doivent avoir les mêmes possibilités d'acquérir des droits à pension.</p> <p>b. Toute personne âgée a droit à des ressources lui permettant de vivre dans la dignité.</p> <p>Principe 18 – Soins de longue durée</p> <p>Toute personne a droit à des soins de longue durée à des prix</p>

	<p>à la vie publique, sociale et culturelle, b) la diffusion des informations concernant les services et les facilités existant en faveur des personnes âgées et les possibilités pour celles-ci d'y recourir ; - à permettre aux personnes âgées de choisir librement leur mode de vie et de mener une existence indépendante dans leur environnement habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible, moyennant : a) la mise à disposition de logements appropriés à leurs besoins et à leur état de santé ou d'aides adéquates en vue de l'aménagement du logement, b) les soins de santé et les services que nécessiterait leur état ; - à garantir aux personnes âgées vivant en institution l'assistance appropriée dans le respect de la vie privée, et la participation à la détermination des conditions de vie dans l'institution.</p>		<p>abordables et de qualité, en particulier à des services de soins à domicile et des services de proximité.</p>
	<p>Article 24. Droit à la protection en cas de licenciement</p> <p>Les Parties s'engagent à reconnaître : a) le droit des travailleurs à ne pas être licenciés sans motif valable lié à leur aptitude ou conduite, ou fondé sur les nécessités de fonctionnement de l'entreprise, de</p>	<p>Article 30. Protection en cas de licenciement injustifié</p> <p>Tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales.</p>	<p>Principe 7 - Informations sur les conditions d'emploi et protection en cas de licenciement</p> <p>b. Avant tout licenciement, les travailleurs ont le droit d'être informés des motifs du licenciement et de bénéficier d'un délai raisonnable de préavis. Ils doivent avoir accès à des mécanismes</p>

	l'établissement ou du service, b) le droit des travailleurs licenciés sans motif valable à une indemnité adéquate ou à une autre réparation appropriée.		de résolution de litiges efficaces et impartiaux et, en cas de licenciement injustifié, bénéficier d'un droit de recours ainsi que d'une indemnisation adéquate.
	<p>Article 25. Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur</p> <p>Les Parties s'engagent à prévoir que les créances des travailleurs résultant de contrats de travail ou de relations d'emploi soient garanties par une institution de garantie ou par toute autre forme effective de protection.</p>	Directive 2008/94/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur	
	<p>Article 26. Droit de tous les travailleurs à la protection de leur dignité au travail</p> <p>Les Parties s'engagent, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs : 1) à promouvoir la sensibilisation, l'information et la prévention en matière de harcèlement sexuel sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, et à prendre toute mesure appropriée pour protéger les travailleurs contre de tels comportements, 2) à promouvoir la sensibilisation, l'information et la prévention en matière d'actes condamnables ou explicitement hostiles et offensifs</p>		

	<p>dirigés de façon répétée contre tout salarié sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, et à prendre toute mesure appropriée pour protéger les travailleurs contre de tels comportements.</p>		
	<p>Article 27. Droit à l'égalité des chances et de traitement entre les travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités familiales et entre ces travailleurs et les autres travailleurs</p> <p>Les Parties s'engagent : 1) à prendre des mesures appropriées : a) pour permettre aux travailleurs ayant des responsabilités familiales d'entrer et de rester dans la vie active ou d'y retourner après une absence due à ces responsabilités, y compris des mesures dans le domaine de l'orientation et la formation professionnelles, b) pour tenir compte de leurs besoins en ce qui concerne les conditions d'emploi et la sécurité sociale, c) pour développer ou promouvoir des services, publics ou privés, en particulier les services de garde de jour d'enfants et d'autres modes de garde, 2) à prévoir la possibilité pour chaque parent, au cours d'une période après le congé de maternité, d'obtenir un congé parental pour s'occuper d'un enfant, dont la durée</p>	<p>Article 33. Vie familiale et vie professionnelle</p> <p>1. La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social.</p> <p>2. Afin de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle, toute personne a le droit d'être protégée contre tout licenciement pour un motif lié à la maternité, ainsi que le droit à un congé de maternité payé et à un congé parental à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.</p>	<p>Principe 9 – Equilibre entre la vie professionnelle et la vie privée</p> <p>Les parents et les personnes ayant des responsabilités familiales ont droit à des congés appropriés, à des régimes de travail flexibles et à un accès à des services de garde d'enfants. Les femmes et les hommes doivent bénéficier d'un accès égal aux congés spéciaux afin de s'acquitter de leurs responsabilités familiales et sont encouragés à les utiliser de manière équilibrée.</p>

	<p>et les conditions seront fixées par la législation nationale, les conventions collectives ou la pratique, 3) à assurer que les responsabilités familiales ne puissent, en tant que telles, constituer un motif valable de licenciement.</p>		
	<p>Article 28. Droit des représentants des travailleurs de remplir leurs fonctions de représentants</p> <p>Les Parties s'engagent à assurer que dans l'entreprise : a) ils bénéficient d'une protection effective contre les actes qui pourraient leur porter préjudice, y compris le licenciement, et qui seraient motivés par leur qualité ou leurs activités de représentants des travailleurs dans l'entreprise, b) ils aient les facilités appropriées afin de leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions en tenant compte du système de relations professionnelles prévalant dans le pays ainsi que des besoins, de l'importance et des possibilités de l'entreprise intéressée.</p>		
	<p>Article 29. Droit des travailleurs à être informés et consultés en cas de licenciements collectifs</p> <p>Les Parties s'engagent à assurer que les employeurs informent</p>	<p>Directive 75/129/CEE du Conseil du 17 février 1975 relative aux licenciements collectifs, telle que modifiée par les directives 92/56/CEE et 98/59/CE du Conseil</p>	

	<p>et consultent les représentants des travailleurs en temps utile, avant ces licenciements collectifs, sur les possibilités d'éviter les licenciements collectifs ou de limiter leur nombre et d'atténuer leurs conséquences, par exemple par le recours à des mesures sociales d'accompagnement visant notamment l'aide au reclassement ou à la réinsertion des travailleurs concernés.</p>		
	<p>Article 30. Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale</p> <p>Les Parties s'engagent :</p> <p>a) à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille, b) à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.</p>	<p>Article 34. Sécurité sociale et aide sociale</p> <p>3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.</p>	<p>Principe 19 – Logement et aide aux sans-abri</p> <p>a. Un accès au logement social ou à une aide à un logement de qualité doit être fourni aux personnes dans le besoin. b. Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées. c. Un abri et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale.</p>
	<p>Article 31. Droit au logement</p> <p>Les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son</p>	<p>Article 34. Sécurité sociale et aide sociale</p> <p>3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence</p>	

	<p>élimination progressive, 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.</p>	<p>digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.</p>	
	<p>Article E. Non-discrimination</p> <p>La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.</p>	<p>Article 21. Non-discrimination</p> <p>1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle 2. Dans le domaine d'application du Traité instituant la Communauté européenne et du Traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.</p>	<p>Principe 3 – Egalité des chances</p> <p>L'égalité de traitement et l'égalité des chances sont applicables à toute personne, sans distinction fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, pour ce qui est de l'emploi, de la protection sociale, de l'éducation, ou encore de l'accès aux biens et aux services à la disposition du public. L'égalité des chances des groupes sous-représentés doit être encouragée.</p>