

« L'Europe sociale » : en panne ? En régression ? En progrès ?

Les résultats des prochaines élections au Parlement européen sont porteurs d'enjeux forts pour la poursuite de la construction de « l'Europe sociale »⁽¹⁾. Avec les futures directives, les droits des travailleurs au sein des Etats membres bénéficieront-ils de progrès ou subiront-ils des régressions ?

Michel MINÉ, membre du comité national de la LDH, animateur du groupe de travail LDH « Démocratie économique, travail et droits de l'Homme », professeur du Conservatoire national des Arts et Métiers, titulaire de la chaire Droit du travail et droits de la personne, LISE/Cnam/CNRS, avocat, conférencier à l'Académie de droit européen (ERA, Trèves)

Entre l'Union européenne (UE) et les Etats membres, la répartition des compétences est différente suivant les sujets. Certaines compétences relèvent uniquement de l'UE (politique monétaire, règles de concurrence, etc.) ; sont partagées entre l'UE et les Etats (politique sociale, etc.) ; relèvent uniquement des Etats (fiscalité pour l'essentiel, défense nationale, etc.).

Le droit du travail relève des compétences partagées. Selon les traités⁽²⁾, l'Union et les Etats membres ont pour objectif « l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès »⁽³⁾. En vue de réaliser cet objectif, « l'Union soutient et complète l'action des Etats membres » dans plusieurs domaines⁽⁴⁾ : l'amélioration, en particulier, du milieu de travail, pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs ; les conditions

de travail ; l'information et la consultation des travailleurs ; la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs ; l'égalité entre femmes et hommes dans le travail, etc. A cette fin, le Parlement européen et le Comité des ministres adoptent, à la majorité qualifiée (au Parlement européen et au Comité des ministres « Affaires sociales et emploi »), des directives fixant des prescriptions minimales (les Etats peuvent prévoir des dispositions plus favorables).

Ce droit européen « législatif » est complété par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE de Luxembourg). Le droit européen, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de justice, ordre juridique original, a primauté sur le droit national, mais ne peut porter atteinte à l'identité constitutionnelle des Etats membres. Les Etats membres doivent prendre « toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union »⁽⁵⁾.

Ce droit européen est complété par des accords collectifs conclus dans le cadre des négociations collectives européennes⁽⁶⁾, interprofessionnelles⁽⁷⁾ et sectorielles⁽⁸⁾. Ces accords sont mis en œuvre par le biais de directives⁽⁹⁾ ou d'accords collectifs au sein des Etats⁽¹⁰⁾. Les négociations collectives européennes récentes n'ont pas abouti (exemple : échec sur le télétravail en novembre 2023).

Dans certains domaines, l'UE n'est pas compétente pour adopter des directives. Ici, « la Commission encourage la coopération entre les Etats membres et facilite la coordination de leur action » (en matière d'emploi, etc.)⁽¹¹⁾.

En France, le droit de l'UE est encore imparfaitement transposé : la transposition d'une directive implique d'adopter et de mettre en œuvre une politique publique pour atteindre les résultats fixés par ladite directive. Trop souvent, la transposition se limite à recopier tardivement le texte de la directive dans la loi, notamment dans le Code du travail.

(1) La formule « droit européen » concerne d'une part le droit de l'UE et d'autre part le droit du Conseil de l'Europe. Dans cet article, seul le droit de l'UE est examiné.

(2) Le traité de Lisbonne est composé de deux traités : le traité de l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE, qui impose des politiques et avait pour cela concentré les critiques lors des référendums en 2005), auxquels s'ajoute la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

(3) Traité de Rome en 1957 (art. 117), TFUE (art. 151).

(4) TFUE, Titre X Politique sociale, art. 153.

(5) TUE, art. 4 § 3 ; Constitution française, art. 88-1.

(6) TFUE, art. 154 et 155.

(7) Accords sur le télétravail, sur les CDD, sur le temps partiel, sur le congé parental, sur le stress au travail, sur le harcèlement et la violence au travail, sur les marchés du travail inclusifs, etc.

(8) Accords dans les secteurs de la coiffure, de l'hospitalisation, des activités postales, de l'agriculture, etc.

(9) Directives sur les CDD, le travail à temps partiel, le congé parental, etc.

(10) Accords nationaux interprofessionnels sur le télétravail (2005), le stress au travail (2008), le harcèlement et la violence au travail (2010), etc.

(11) TFUE, art. 156.



(12) Date de l'Acte unique européen.

(13) M. Miné (dir.), *Le Droit social international et européen*, 2013, 2^e éd., Eyrolles.

(14) MOOC « Droit européen du travail » (cours gratuit en ligne), à partir du 29 avril 2024 (www.fun-mooc.fr/fr/cours/droit-europeen-du-travail/). Inscriptions ouvertes depuis le 15 mars 2024.

(15) Directive n° 89/391 du 12 juin 1989.

(16) Depuis l'arrêt Cassation sociale du 1^{er} juin 2016.

(17) Ces dispositions ont été introduites en droit national dans le cadre des « lois Aubry », par le biais d'amendements (rédigés par l'auteur du présent article).

(18) <https://blogs.alternatives-economiques.fr/michelmine/2016/03/01/projet-de-loi-de-reforme-du-code-du-travail-et-ignorance-du-droit-europeen-temps-de-travail>.

(19) Exemple: le temps de déplacement domicile-travail est du temps de travail pour les travailleurs itinérants (Cassation sociale, 23 novembre 2022).

(20) Cassation sociale, 13 septembre 2023 (<https://blogs.alternatives-economiques.fr/michelmine/2023/10/13/le-droit-aux-conges-payes-progresse-arret-maladie-conge-parental-prescription-etc>). En mars, le gouvernement a déposé un amendement à la loi de mise en conformité du droit national au droit de l'UE pour limiter les droits des salariés.

(21) M. Miné, « Le droit communautaire dans la pratique du droit social - Brefs propos sur les apports du droit communautaire en matière de discrimination », colloque du Syndicat des avocats de France, in *Droit ouvrier*, 2000, p. 97.

(22) Conventions de l'ONU et de l'OIT, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (ESDH) et Charte sociale du Conseil de l'Europe.

(23) Le concept, avec sa méthode, permet d'agir contre des discriminations produites par des mécanismes institutionnels, juridiques, économiques, etc.

(24) Directive n° 2023/970 du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit.

(25) Directive 94/45 du 22 septembre 1994, actualisée en 2009 (une nouvelle révision est engagée).

(26) Directive n° 2018/957 du 28 juin 2018 et n° 2014/67 du 15 mai 2014, CJUE, 12 février 2015, C-396/13.

(27) Directive 77/187 du 14 février 1977, actualisée en 2001.

(28) Directive n° 2019/1152 du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'UE, reprise de façon incomplète dans le Code du travail (exemple: la durée de la période d'essai, renouvellement compris, ne peut dépasser huit mois).

(29) Directive n° 2019/1937 du 23 octobre 2019.

(30) Directive n° 2022/2041 du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'UE.

(31) La composition de la Cour demeure gouvernée par le principe « un Etat, un juge », sous l'influence déterminante des Etats et sans considération du chiffre de population de ces derniers.

(32) TFUE, art. 26.: le « marché » repose sur « la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux » (liberté d'établissement et de prestation).

(33) TFUE, art. 153 § 5.

(34) A. Supiot, « Le sommeil dogmatique européen », in *RFA*, 2012/1 (www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2012-1-page-185.htm#no3).

(35) TUE, art. 6 § 2.

(36) Cour (Assemblée plénière) du 18 décembre 2014, avis 2/13.

(37) <https://revuedf.com/droit-social/le-droit-du-travail-en-grece-a-lepreuve-du-droit-international-et-europeen/>.

(38) « Drame à Bruxelles: un Uber écrase une directive », in *IR Notes* 224 (www.irshare.eu/irnotes/irnotes_fr_1178.html).

(39) Origine de ce texte, la violation de règles de sécurité qui a entraîné l'effondrement du Rana Plaza (immeuble de huit étages abritant des ateliers textiles produisant pour des marques occidentales), au Bangladesh, le 24 avril 2013. Bilan: au moins 1 135 morts. La directive prévoit des dispositions plus ambitieuses que la loi française de 2017.

(40) Pour être validé par le Comité des représentants permanents de l'UE (Coreper, ministres) un texte doit obtenir la majorité qualifiée: être approuvé par au moins 15 Etats représentant 65% de la population de l'Union.

(41) Exclusion du secteur financier, entreprises d'au moins 1 000 salariés avec un chiffre d'affaires d'au moins 450 millions d'euros, suppression des dispositions concernant les firmes dans les secteurs « à risque », etc.

Le droit européen est également mis en œuvre par la très importante jurisprudence et trop rarement par des accords collectifs négociés dans les branches professionnelles et les entreprises.

Des progrès pour la santé au travail...

Depuis le milieu des années 1970 et de façon plus intense depuis 1986⁽¹²⁾, le droit européen est à l'œuvre en droit du travail. Il inspire le droit du travail national, le transforme, s'y oppose parfois, dans des géométries variables, complexes et évolutives⁽¹³⁾, bien éloignées de tout propos réducteur et abusivement simplificateur. Il est nécessaire de se former sur le droit européen du travail et notamment sur ses apports au droit national⁽¹⁴⁾. Méconnaître le droit de l'UE aboutit à priver les travailleurs de droits reconnus au niveau de l'UE et encore trop ignorés en droit national.

Voici une illustration de quelques progrès du droit permis par le droit européen. Et notamment, sur les sujets de la santé et de la sécurité au travail: « *L'employeur est obligé d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail.* »⁽¹⁵⁾ Sur le fondement de cette règle européenne, intense mais non transposée dans le Code du travail français, le juge national pose l'« obligation légale de sécurité » de l'employeur⁽¹⁶⁾, en matière de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail (évaluation des risques, etc.). Des règles du droit européen, reprises dans le Code du travail, demeurent à mobiliser. Ainsi, l'employeur doit « adapter le travail à l'homme », en particulier en ce qui concerne le choix des méthodes de travail. En droit de l'UE, le temps de travail relève de la santé au travail. Grâce au droit européen, chaque travailleur doit bénéficier de temps de repos minimum: un temps de pause, un repos entre deux journées de travail d'au moins onze heures et un repos hebdomadaire d'au moins trente-cinq heures⁽¹⁷⁾. Cependant, le Code du travail n'est toujours pas en conformité avec le droit européen sur de nombreux points⁽¹⁸⁾. Mais, grâce à la jurisprudence, le droit européen est enfin partiellement appliqué notamment pour la mesure du « temps de travail »⁽¹⁹⁾ et pour les droits à congés payés (en particulier pour les travailleurs en arrêt de travail pour maladie)⁽²⁰⁾.

... Et plus largement sur d'autres sujets

En matière d'action contre les discriminations, depuis le milieu des années 1990⁽²¹⁾, le droit européen (directives et jurisprudence), en relayant des dispositions du droit international des droits de l'Homme⁽²²⁾, a permis au droit national des progrès significatifs: ajout du nouveau critère de l'orientation sexuelle, qualification en discrimination de harcèlements (sexuel, racial, handiphobe, homophobe, etc.), définition des discriminations directes et indirectes⁽²³⁾, régime de la preuve aménagée au bénéfice du demandeur (salarié, etc.), régime de la réparation intégrale des préjudices (en nature et indemnitaire), etc. Récemment, une nouvelle directive pour assurer l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de valeur égale par la transparence des rémunérations a été adoptée⁽²⁴⁾.

Sur le plan des relations sociales dans l'entreprise, le droit à l'information et la consultation des travailleurs a fait l'objet d'améliorations. Parmi plusieurs apports, le droit européen a permis la mise en place d'une nouvelle institution représentative du personnel: le Comité d'entreprise européen (CEE)⁽²⁵⁾. Le droit



Des règles de droit européen, reprises dans le Code du travail, demeurent à mobiliser. Ainsi, l'employeur doit « adapter le travail à l'homme », en particulier en ce qui concerne le choix des méthodes de travail.

« Méconnaître le droit de l'UE aboutit à priver les travailleurs de droits reconnus au niveau de l'Union et encore trop ignorés en droit national. »

national n'est pas pleinement conforme. Des entreprises françaises de niveau européen ne sont pas dotées de CEE, le Code du travail exclut encore des salariés du calcul des effectifs lors des élections professionnelles, etc.

En matière de détachement de travailleurs dans le cadre de prestations de services transnationales, pour éviter le « dumping social » entre les entreprises des Etats membres, les travailleurs détachés par une entreprise étrangère, située en dehors du territoire national, doivent bénéficier, dans le pays d'accueil, de l'égalité de traitement avec les travailleurs employés sur le territoire national, en matière de conditions de travail (santé-sécurité, durées du travail et repos, etc.) et notamment de rémunération (salaires, primes, etc.)⁽²⁶⁾.

D'autres progrès seraient encore à signaler, concernant notamment le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises⁽²⁷⁾, les conditions de travail⁽²⁸⁾, les lanceurs d'alerte⁽²⁹⁾ ou la négociation du salaire minimum⁽³⁰⁾.

Des évolutions régressives préoccupantes

Ces progrès du droit européen du travail sont réalisés dans un nouveau contexte général européen trop souvent défavorable aux droits des travailleurs.

Ainsi, au cours de deux législatures (2004-2009 et 2010-2014), la Commission européenne a ignoré ses compétences en s'abstenant d'engager des procédures en manquement devant la Cour de justice de l'UE à l'encontre d'Etats en infraction, en matière de transposition de directives prévoyant des droits pour les travailleurs, et en restant inactive pour rendre obligatoires dans des directives des accords conclus par les partenaires sociaux européens. En revanche, la Commission a été active dans sa recherche de la révision de la directive « temps de travail », dans un sens de régression sociale ; mais son projet a heureusement échoué.

Depuis 2007, certaines décisions de la Cour de justice de Luxembourg⁽³¹⁾ procèdent à la mise en balance de libertés économiques⁽³²⁾ avec les droits fondamentaux de la personne, y compris la dignité humaine, au profit des premières. Ainsi, des arrêts

ont assuré la primauté de libertés économiques sur le droit de grève (alors que l'UE n'est pas compétente sur ce sujet)⁽³³⁾, etc. Illustration d'une conversion au néolibéralisme⁽³⁴⁾.

Dans cette perspective, l'adhésion de l'UE à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, obligatoire en vertu du Traité⁽³⁵⁾, n'est toujours pas effective en raison de l'opposition de la CJUE⁽³⁶⁾.

Autre fait emblématique de la dérive, lors de la « crise » de 2010, la Commission, la Banque centrale européenne et le Comité des ministres des finances ont outrepassé leurs prérogatives, en violation des traités, en imposant à des Etats membres, en particulier la République hellénique⁽³⁷⁾, des politiques de régression des droits des travailleurs ne relevant pas de leurs compétences.

Récemment, alors qu'un accord politique avait été trouvé en décembre 2023, le gouvernement français, relayant les demandes des plateformes (Uber, etc.), s'est opposé au projet de directive sur les travailleurs de ce secteur. Avec d'autres gouvernements, il a réussi à réduire les dispositions en faveur des travailleurs « ubérisés »⁽³⁸⁾. Cependant, le 11 mars dernier, malgré cette opposition devenue isolée, les Etats ont décidé d'adopter cette directive, avec un contenu moins protecteur.

Selon un schéma comparable, un accord sur l'adoption de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises à l'égard de leurs sous-traitants à travers le monde⁽³⁹⁾ a pu être obtenu tardivement, le 15 mars, malgré là encore l'opposition du gouvernement français, rejoint par les gouvernements allemand et italien, sous la pression de lobbies économiques et de l'extrême droite. Pour obtenir un vote favorable⁽⁴⁰⁾, le contenu de la directive a dû être réduit⁽⁴¹⁾. Le texte obligera les entreprises à être vigilantes sur les risques de violation des droits de l'Homme (exploitation des travailleurs - travail des enfants, travail forcé...) et environnementaux (pollution, déforestation...) tout au long de leurs chaînes de valeur, avec des obligations de prévention et d'intervention pour faire cesser les incidences négatives de leurs activités. Ce texte devrait être adopté par le Parlement lors de sa dernière session, en avril.

Enfin, des atteintes aux droits des travailleurs découlent du « droit des affaires », notamment de certaines décisions européennes faisant prévaloir « la concurrence libre et non faussée » et de décisions nationales dans des domaines ne relevant pas de la compétence de l'UE (la fiscalité des entreprises, etc.).

Les résultats des prochaines élections au Parlement européen seront déterminants pour fixer le cap de « l'Europe sociale » : « flux » (progrès) ou « reflux » (régressions) de la justice sociale au travail ? ●