

**« Le Socle européen des droits sociaux :
une contribution à la synergie entre le droit de l'Union européenne
et la Charte sociale européenne »**

Ce Séminaire nous donne l'occasion de réfléchir sur les rapports entre la Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne, en vue de la définition et de la mise en œuvre du « Socle européen des droits sociaux ».

En particulier, j'ai été invité à traiter d'un thème qui continue à susciter à la fois l'intérêt et la préoccupation des chercheurs en droits sociaux, c'est-à-dire la recherche d'une définition cohérente et harmonieuse des rapports entre l'ordre juridique de l'Union européenne (UE) et le système des traités de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. Rapports qui pourraient au final devenir plus sereins grâce à l'inclusion de la Charte dans le Socle européen des droits sociaux de l'UE, en raison du fait, d'une part, que ce dernier peut concerner également des domaines dans lesquels l'UE n'a pas le pouvoir de légiférer, mais dans lesquels des orientations et échanges de bonnes pratiques à l'attention des États seraient souhaitables, et, d'autre part, que le Socle « viendra compléter l'acquis social dans le domaine des droits sociaux et que la commission inclura dans le socle des instruments juridiques internationaux consacrée aux droits sociaux ».

L'intérêt de la littérature juridique pour ce thème est dû à la fois au fait que la crise économique-financière dure, à ses effets négatifs, parfois dramatiques, sur la population européenne, mais aussi à l'éloignement dans le temps – pour des raisons qu'il est superflu de rappeler ici – de l'adhésion de l'UE non seulement à la Convention européenne des droits de l'Homme mais aussi à la Charte sociale européenne.

La vive préoccupation des chercheurs, impliqués par idéal et en pratique dans la poursuite du Processus de Turin, à la lumière de l'initiative de la Commission européenne pour la définition du Socle des droits sociaux par l'UE, est en revanche plutôt déterminée par les différences qui continuent à exister dans la considération et le traitement que les États membres de l'UE – qui par ailleurs sont également membres du Conseil de l'Europe et ont ratifié, bien qu'avec une intensité d'engagement différente, la Charte sociale – réservent à cette dernière dans les rapports avec les droits de l'UE ; et ce, tant dans l'élaboration des politiques et des normes qui ont une incidence sur les droits sociaux de leurs citoyens que dans les suites données aux conclusions et décisions de l'organe de contrôle de la Charte : le Comité européen des droits sociaux (CEDS).

En 2014, la présentation que j'ai faite à l'occasion du Séminaire qui s'est déroulé ici portait le titre suivant : « La Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne : après les conflits, les synergies » ; aujourd'hui, à la lumière de la

consultation publique lancée le 8 mars dernier par la Commission européenne pour définir et mettre en œuvre le « Socle européen des droits sociaux », il convient de faire un pas en avant, pour poursuivre la tentative de trouver des formules et des mécanismes de synergie entre les deux systèmes, mais surtout pour arriver à la conclusion que la Charte sociale européenne est inéluctablement partie intégrante et fondamentale du Socle des droits sociaux de l'Union.

Par ailleurs, il est désormais reconnu que le droit social de l'Union européenne et la Charte sociale européenne sont dans une relation constructive, d'influence mutuelle, qui s'insère dans une optique plus large, à savoir celle du « pluralisme normatif » qui caractérise l'ordre juridique de l'Union.

À ce sujet, je voudrais rappeler que les références à la Charte sociale européenne, qui vont de la Charte de 1961 à la Charte révisée en 1996, sont apparues plusieurs fois dans le droit primaire qui s'est construit au fil des années, et qui, en passant par la Communauté, a conduit à l'actuelle Union européenne, sans entrer à chaque fois en contradiction avec les textes précédents mais surtout sans renier les objectifs de garantie des droits.

En outre, l'Union européenne, suite au *Mémorandum d'accord* signé à Strasbourg le 11 mai 2007, qui régit les termes de la coopération entre les deux Organisations, s'est engagée à considérer le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence concernant ces droits et à citer comme référence les normes pertinentes du Conseil de l'Europe dans ses documents.

Il n'est alors pas possible d'ignorer le fait que les références répétées et les engagements pris dans la sphère institutionnelle ont un sens précis, tant sur le plan politique que juridique : ils démontrent que le niveau de garantie que l'on veut atteindre au sein de l'ordre juridique de l'Union est celui offert par le système des traités de la Charte. Sinon, quel sens cela aurait-il de se référer à elle pour ensuite, en pratique, régresser par rapport aux garanties que cet instrument consacre ?

Il est inutile de rappeler devant vous les actes et formules lexicales qui se sont succédé dans le droit primaire des Communautés, puis de l'Union, pour mettre en exergue l'importante inspiration qu'a constitué la Charte sociale européenne dans la création de l'ordre juridique communautaire. Il me semble néanmoins essentiel de rappeler que l'acte organiquement dédié à la reconnaissance et à la garantie des droits fondamentaux dans le domaine de l'Union, qui, comme vous le savez, fait désormais corps avec le TUE, puisqu'il en a acquis la même valeur juridique (Art. 6, § 1, TUE), c'est-à-dire la Charte des droits fondamentaux (CDFUE), s'inspire de plusieurs dispositions de la Charte sociale du Conseil de l'Europe. En analysant le texte de la CDFUE, l'on s'aperçoit que 15 de ses articles (sans compter les paragraphes) s'inspireraient de dispositions de la Charte sociale européenne ou de la Charte sociale européenne révisée.

Toutefois, si l'on procède à une analyse attentive du droit de l'UE, l'on s'aperçoit que certains droits sociaux ne sont pas garantis par le TUE ou le TFUE. J'en citerai quelques-uns à titre d'exemple : le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi (Art. 4, § 4, CSER) et le droit à l'orientation professionnelle (Art. 9 CSER). En outre, dans le domaine du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance, on peut voir qui manquent plusieurs engagements, qu'ils sont au contraire en chef aux États selon les dispositions de la CSER (Art. 19, §§ 1, 2, 3, 7, 9, 10).

De plus, il faut se rappeler que les garanties de la Charte sociale européenne révisée excèdent nettement les domaines couverts par l'article 153 du TFUE, domaines pour lesquels l'Union peut soutenir et compléter l'action des États membres, notamment par l'adoption de directives contenant des prescriptions minimales et excluant toute mesure d'harmonisation. Ainsi, par exemple, résulte que l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée, selon l'interprétation fournie du CEDS, garantit le droit à la protection de la santé à un niveau supérieur en ce qui concerne l'utilisation des micro-organismes génétiquement modifiés ou la sécurité des produits. Par conséquent, les États membres sont obligés à respecter la Charte sociale et, au contraire, l'Union ne peut pas imposer les mêmes niveaux de protection à travers des mesures d'harmonisation.

Par ailleurs, dans d'autres domaines couverts par la Charte sociale européenne révisée, ce sont des mesures d'harmonisation adoptées au sein de l'Union européenne qui créent le risque de conflit. C'est le cas en particulier des mesures prises en vue de l'établissement du marché intérieur, sur la base des articles 114 et 115 du TFUE. Ceci signifie que, si ces législations européennes protègent les droits sociaux fondamentaux à un niveau moins élevé que celui prescrit par la Charte sociale européenne – ou sa version révisée –, les États membres n'auront plus la possibilité de se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de la Charte sociale européenne, sans violer les obligations qui découlent du droit de l'Union européenne.

Il est ainsi possible d'imaginer qu'un État membre soit tenu, en vertu des obligations qui lui sont imposées à cause de son appartenance à l'Union européenne, de renoncer à garantir certains droits sociaux fondamentaux, ou au moins de devoir renoncer à les garantir à un niveau déterminé, alors qu'en assurant la garantie conçue par l'Union, il prétendrait s'acquitter des obligations que lui impose la Charte sociale européenne.

En somme, même à la lumière de quatrième alinéa du préambule du TUE, il convient de se demander si l'Union peut se permettre d'ignorer la protection de droits sociaux qui, pourtant garantis par la Charte sociale européenne, sont en fait laissés de côté par la Charte des droits fondamentaux, ou par le droit primaire de l'Union, c'est-à-dire si l'Union peut ignorer que ses États membres, en raison d'obligations auxquelles ils ont souscrit dans le système des traités de la Charte sociale européenne, sont tenus de respecter un niveau de protection de certains droits sociaux supérieur à celui que l'on

déduit des actes de droit primaire et des mesures de droit dérivé que l'Union adopte. Cet écart est-il concevable dans la définition du Socle des droits sociaux de l'Union ? Quelle utilité peut avoir ce Socle, que les institutions de l'Union s'attachent à définir et à mettre en œuvre, par rapport aux futures politiques et aux nouvelles normes des États membres, s'il ne met pas suffisamment en exergue le fait que la Charte sociale est le meilleur instrument de protection de certains droits ?

Par ailleurs, la Charte sociale européenne devrait même servir systématiquement de source d'inspiration pour interpréter le contenu des articles de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Il s'ensuit que la Cour de justice est tenue d'interpréter les articles de la Charte dont les explications font mention de la Charte sociale européenne à l'aune de cette dernière. Au présent la Charte sociale européenne n'est encore prise en compte par la Cour de justice que dans la mesure où elle permet d'explicitier des droits auxquels fait référence la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a puisé en elle, notamment ceux qui se trouvent sous son titre IV, intitulé à la solidarité.

Il faut même souligner que, jusqu'à présent au moins, l'obligation qui découle de la lecture combinée des articles 6, § 1, al. 3, TUE et 52, § 7, de la Charte des droits fondamentaux de prendre en compte les sources qui ont inspiré la rédaction des articles de la Charte des droits fondamentaux – contenues dans les « explications » y relatives – pour l'interprétation de celle-ci ne s'est pas traduite, dans la jurisprudence de la Cour de justice, par une prise en compte de l'interprétation donnée par le Comité européen des droits sociaux. La Cour s'est bornée à mentionner les articles de la Charte sociale européenne à titre d'évidence du caractère fondamental des principes qu'elle met en avant. La Cour de justice de l'Union européenne devrait en revanche considérer que les interprétations du Comité se fondent non seulement sur les dispositions de la Charte sociale mais aussi sur des principes communs aux deux systèmes, dont ils deviennent l'expression concrète est vivante.

En outre, il faut remarquer que, malgré le principe d'indivisibilité des droits fondamentaux, le contraste avec le traitement que reçoit la Convention européenne des droits de l'Homme en vertu de l'article 52, § 3, de la CDFUE est frappant. Cette disparité de traitement pourrait être compensé par l'application de l'article 53 de la CDFUE, selon lequel aucune de ses dispositions ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales (y compris les droits sociaux) reconnus, dans leur champ d'application respectif, par, entre autres, les conventions internationales auxquelles sont parties tous les États membres de l'Union européenne. De toute évidence, parmi ces conventions figure la Charte sociale européenne.

Par ailleurs – je tiens à le réaffirmer – la Charte sociale européenne doit servir de source d'inspiration pour la découverte des principes généraux du droit de l'Union. Au contraire, la Cour de justice de l'Union européenne semble hésiter à intégrer les droits

fondamentaux garantis par les instruments de la Charte sociale européenne et l'interprétation qu'en fait le Comité européen des droits sociaux dans les principes généraux du droit de l'Union.

De même, la Charte sociale européenne peut constituer une source indirecte d'inspiration pour la découverte des principes généraux du droit de l'Union. C'est-à-dire que, dans un premier temps, c'est la Cour européenne des droits de l'homme (la « Cour EDH ») qui détermine le contenu d'un droit fondamental en s'appuyant sur la Charte sociale européenne et que, dans un second temps, c'est la Cour de justice qui fait référence à la jurisprudence de la Cour EDH.

Dans le sillage des considérations développés jusqu'ici – desquelles émergent déjà des indications précises pour poursuivre la recherche d'instruments à même d'éclaircir et de renforcer les relations entre les deux systèmes – je peux alors tâcher d'illustrer d'autres propositions, destinées non seulement à rendre plus sereins et à renforcer les rapports entre la Charte sociale et le droit de l'Union (I), mais également à intégrer cette Charte dans le Socle (II), de façon à ce qu'elle devienne vraiment un phare pour les États membres dans l'élaboration de leurs politiques et de leurs normes, surtout dans les domaines pour lesquels l'Union n'a pas encore reçu des Traités une compétence directe ou la tâche d'adopter des mesures d'harmonisation.

I – Les pistes à suivre pour favoriser les rapports et les synergies entre les deux systèmes.

D'abord, en reprenant mon intervention à l'occasion du Séminaire que j'ai mentionné au début, je veux rappeler que toute solution pourra être favorisée surtout par les États membres de l'Union européenne, qui sont aussi membres du Conseil de l'Europe, selon trois axes :

en premier lieu, en procédant à la ratification de la Charte sociale européenne révisée, par les États membres qui ne l'ont pas encore fait, ou, pour ceux qui l'ont déjà fait, en acceptant un nombre plus important de ses dispositions, et aussi en ratifiant toutes les dispositions de la Charte sociale européenne révisée, qui reste l'instrument le plus complet dans ce domaine, par tous les États membres du Conseil de l'Europe. Cela permettrait de faciliter une plus grande intégration des systèmes normatifs de l'Union et du Conseil de l'Europe et présenterait l'avantage de créer un espace européen homogène, où tous les citoyens jouiraient d'une protection sociale comparable ;

en deuxième lieu, par une application plus large de la procédure de réclamations collectives. À cet égard, il serait souhaitable que l'UE s'emploie de façon plus volontariste à encourager la ratification de la procédure par ses États membres et, plus généralement, à prendre en compte la Charte et la jurisprudence du Comité européen

des droits sociaux afin d'établir un espace juridique plus cohérent pour la mise en œuvre des droits sociaux ;

enfin, à travers le développement de l'utilisation de la jurisprudence du Comité par les juridictions nationales, par les structures nationales des droits de l'homme et, surtout, comment j'ai déjà souligné plus haut, par la Cour de justice de l'UE.

À ces propositions, il faut ajouter ce qu'a suggéré le Parlement européen dans sa Résolution du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Il a recommandé en effet que la référence de la Charte à l'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doive être exploitée plus efficacement, par exemple en incluant le critère des droits sociaux dans les analyses d'impact de la Commission et de lui-même.

À cet égard, il faut rappeler que l'une des recommandations découlant de la première Conférence de Turin, en 2014, a été d'« intégrer les droits sociaux dans les plans de relance économique, adapter les indicateurs d'impacts sociaux et les nouvelles valeurs de référence pour mesurer le bien-être social ».

En outre, comment relève du rapport général de la première Conférence de Turin (2014), présenté par M. Nicoletti, on peut suggérer la mise en place d'un mécanisme particulier : une sorte de « *early warning* » (avertissement précoce), adopté par l'Union européenne lorsque la législation communautaire ne respecte pas la Charte.

À ces propositions, je voudrais en ajouter d'autres, fruits de réflexions récentes.

Il me semble qu'il faudrait mettre en relief la Charte dans la phase d'élaboration des actes juridiques et politiques de l'Union. En particulier, dans les « visas » et « considérants », la Charte devrait être rappelée non seulement de manière générale mais également en indiquant à chaque fois les dispositions pertinentes, lorsqu'il s'agit, évidemment, de droits sociaux qu'elle reconnaît et protège, de manière à ce que sa valeur de texte fondateur et fondamental soit explicite, c'est-à-dire par une référence directe, pour atteindre le niveau de garantie qu'elle demande y compris sur le plan de l'interprétation, dans la perspective d'une extension maximale de la garantie, y compris dans l'ordre juridique de l'Union.

Toujours pour ce qui concerne la procédure normative, dans le respect du récent accord interinstitutionnel pour « mieux légiférer », conclu le 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne, il serait nécessaire à mon avis de prévoir de manière systématique, c'est-à-dire obligatoire, une évaluation sur le respect de la Charte sociale par les normes en cours d'élaboration. Cette évaluation, prévue dans le cadre de l'évaluation d'impact, prévue par l'accord que je viens de mentionner, devrait ensuite être transmise aux États membres et être citée dans les visas et/ou considérants du texte.

Y compris dans la phase descendante de la législation européenne, en particulier lors de la transposition des directives, il serait nécessaire de rappeler aux États membres

l'obligation de respecter la Charte sociale européenne dans la transposition des actes de l'Union au sein des ordres juridiques internes. Il en va ainsi particulièrement des directives qui n'ont pas encore été intégrées dans le droit interne d'un certain nombre de Parties contractantes. De cette façon, la Charte deviendrait un élément indispensable du Socle, lequel ne peut être que le résultat d'une recherche systématique de la protection la plus élevée des droits mise en cause et de leurs titulaires. À ce sujet, le Socle représente un outil indispensable, compte tenu de la tendance des États membres de l'Union à considérer que, dans des domaines couverts par des directives, celles-ci constituent le seul niveau d'exigence à satisfaire, de manière telle que les dispositions plus généreuses de la Charte sociale européenne peuvent être mises hors-jeu.

II – Les pistes à suivre pour l'intégration de la Charte sociale européenne dans le Socle européen des droits sociaux.

La Charte sociale européenne représente, en somme, un véritable patrimoine normatif dont l'application à l'échelle nationale contribue à apaiser les tensions ; elle favorise le consensus politique et, ce faisant, facilite l'adoption d'éventuelles réformes soutenues par les citoyens.

Je pense, par conséquent, qu'il soit utile rappeler à tous les acteurs politiques et institutionnels impliqués dans le « Processus de Turin » et dans l'élaboration du Socle européen des droits sociaux que placer la Charte sociale européenne au son cœur contribuera à la mise en place d'un cercle vertueux de croissance partagée et durable, tout en empêchant le cercle vicieux du dumping social. Ce qui en résultera c'est bien une Europe plus florissante, qui contribue au développement de l'équité, et plus unie.

Afin que cette opportunité devienne une réalité, dans le respect des compétences et du droit applicable de l'Union européenne, il est nécessaire que :

les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) soient mentionnées dans le Socle européen des droits sociaux en tant que référence commune pour la garantie de ces droits. Cette intégration permettra d'inclure dans le Socle les droits qui font déjà partie de l'acquis social de l'Union européenne, ainsi que ceux qui, étant garantis, au moins formellement, par ses États membres dans le cadre du système de traités de la Charte sociale européenne, pourraient être intégrés, avec la gradualité nécessaire, dans ledit acquis ;

la procédure de réclamations collectives, fondée sur le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, soit reconnue par le Socle européen des droits sociaux pour la contribution qu'elle apporte à la réalisation effective des droits de la Charte, ainsi qu'au renforcement de démocraties inclusives et participatives. Les réclamations collectives et la procédure y relative permettent l'évaluation rapide et objective des besoins de protection et

l'identification des risques de dérive susceptibles de mettre en péril la cohérence de l'acquis social européen et la viabilité à plus long terme de la croissance et de la cohésion de nos sociétés. En fin de compte, les réclamations collectives contribuent à la réalisation du projet européen et au maintien de la sécurité démocratique sur le Continent.

Dans le document d'accompagnement sur l'acquis social, la Commission estime que cette Charte peut être considérée comme une déclaration des principes fondamentaux chers à l'Union et à ses États membres. En outre, la note explicative de l'ébauche préliminaire du Socle précise qu'il est également inspiré de sources internationales de droit. Il est donc naturel, outre que souhaitable, que l'Union place la Charte sociale européenne au cœur du Socle européen des droits sociaux ; une telle décision permettra de gommer les incohérences et favorisera la réalisation concrète de ces droits fondamentaux en Europe.

Cette synergie contribuera, en somme, à la mise en place d'un cercle vertueux en vue d'une croissance partagée et durable dans des États qui sont membres de l'Union européenne et au même temps du Conseil de l'Europe.

En intégrant les principes qui découlent du système de traites de la Charte on aura aussi un cadre de référence permettant d'examiner les performances des États membres participants de l'Union européenne en matière sociale et d'emploi, surtout à l'occasion des réformes qui concernent les droits sociaux à l'échelon national.

Renforcés et dotés d'une véritable effectivité, grâce à la mise en place d'un Socle réellement inclusif des principes partagés par les instruments internationaux consacrés aux droits sociaux, avant tout la Charte sociale européenne, ces droits fondamentaux contribueront à l'adhésion des citoyens aux valeurs de la démocratie et constitueront le fondement d'une Europe non seulement plus prospère, mais également plus solidaire et unie.