



CONFIDENTIALITÉ :

COMMISSION : Général - fonctionnement du conseil

MOTSCLÉS: Conseil de l'Ordre - publicité des débats - retransmission

RAPPORTEUR :

Béatrice Brugués-Reix

DATE DE LA REDACTION:

8 octobre 2017

BATONNIER EN EXERCICE :

Frédéric Sicard

DATE DE PRESENTATION AU CONSEIL:

17 octobre 2017

Dominique Attias

TEXTES CONCERNES: Recommandation (UE) 2017/761 et Proposition de proclamation interinstitutionnelle de la Commission du 26 avril 2017 sur le socle européen des droits sociaux

Document de travail des services de la Commission du 26 avril 2017 sur la mise en place d'un socle européen des droit sociaux

RESUME : Peut-on considérer que l'Europe sociale est toujours un mythe ou bien vivons-nous la concrétisation d'une réalité ?

CHIFFRES CLES:

Alors que se sont télescopés au même moment le 60^{ème} anniversaire du Traité de Rome, et le choc du Brexit, on ne peut que se réjouir de l'élan et de la volonté de la Commission européenne présidée par Jean-Paul Juncker de renouer avec un projet de droit socialeuropéen.

Depuis 2015, les institutions européennes ont en effet remis au centre des débats la question des droits sociaux européens. La recherche d'un renouveau européen dans sa dimension sociale appelé par les institutions européennes doit être saluée, **l'enjeu étant de redéfinir un équilibre entre droits sociaux et liberté économique.**

Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne nous a fait l'honneur de sa présence dans le cadre des grandes conférences européennes organisées par le Barreau de Paris à l'invitation du Bâtonnier Frédéric Sicard. Mieux légiférer soulignait-il notamment dans son discours, en se concentrant sur ce qui est essentiel.

L'organisation de ces conférences européennes organisées par le barreau de Paris participe de cette volonté commune de nous rassembler et d'agir notamment pour la promotion des droits sociaux au sein de l'Union européenne.

Sans perdre de vue l'accès au marché du travail, la Commission et le Conseil ont affiché une **volonté de redynamiser l'Europe sociale** par la multiplication d'initiatives visant à en garantir l'effectivité et l'homogénéité au sein de l'Union.

TEXTE DU RAPPORT

La Commission prouve qu'elle tient son engagement de redynamisation des droits sociaux européens avec la présentation d'un socle européen des droits sociaux **(1)** la mise en œuvre d'un cadre juridique de lutte contre le dumping social dans l'Union européenne **(2)**, et dernièrement, l'annonce de la création d'une autorité européenne du travail **(3)**.

1. La relance de l'Europe sociale¹

Le 26 avril 2017, la Commission a présenté sa proposition relative au socle européen des droits sociaux. Ce socle européens des droits sociaux vient s'ajouter aux textes européens, internationaux assurant déjà un respect des droits sociaux. Toutefois, « *un regard attentif sur les travaux de la Commission révèle une volonté de distanciation, voire d'autonomisation, de ce projet par rapport aux instruments européens et internationaux déjà existants. Cette volonté marque l'émergence progressive d'une nouvelle conception des droits sociaux au sein de l'Union européenne*²».

Ce socle se présente sous la forme de deux documents au contenu identique : une recommandation de la Commission et une proposition de proclamation interinstitutionnelle³,

Il s'agit de définir un certain nombre **de principes et de droits fondamentaux** en vue de garantir le bon fonctionnement des marchés du travail et des systèmes de protection sociale.

1.1 Le socle européen des droits sociaux⁴ : des principes qui s'adressent aussi bien aux institutions européennes qu'aux autorités étatiques

Ce socle indique la direction à suivre pour **renouer la convergence vers de meilleures conditions de vie et de travail dans tous les Etats membres participants**⁵.

Ce socle vient compléter l'acquis juridique international et celui de l'Union européenne, en le complétant pour tenir compte de nouvelles réalités. Ces vingt principes qui forment le socle européen des droits sociaux se déclinent autour de trois thèmes :

- **l'égalité des chances et l'accès au marché du travail** (1. Education, formation et apprentissage tout au long de la vie; 2. Egalité entre les femmes et les hommes; 3. Egalité des chances ; 4. Soutien actif à l'emploi);

¹ Cf. Discours sur l'état de l'Union 2016: Vers une Europe meilleure – Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend

² Konstantina Chatzilaou, Vers un socle européen des droits sociaux: quelles inspirations? Revue de droit du travail 2017, p. 175

³ La proposition doit faire l'objet de discussions avec le Parlement européen et le Conseil pour son adoption avant le sommet social du 17 novembre 2017 Goteborg

⁴ En annexe Document de travail des services de la Commission du 26 avril 2017

⁵ Le 11 mars 2017, 11 pays de l'Union européenne (France, Luxembourg, Malte, Suède, Autriche, Allemagne, Portugal, Italie, République Tchèque, Pays-Bas, Slovaquie) se sont accordés pour soutenir un socle européen des droits sociaux : Définir des règles communes en matière de conditions de travail et de santé au travail ; ! Instauration de salaires minima décents pour lutter contre la pauvreté des travailleurs avec la promotion d'une couverture large des accords collectifs; Jeter les bases de droits nouveaux comme la déconnexion pour les salariés européens, créer un compte d'activité (droit universel à la formation).

- **des conditions de travail équitables** (5. Un emploi sûr et adaptable; 6. Les salaires; 7. Des informations sur les conditions d'emploi et une protection en cas de licenciement; 8. Le dialogue social et la participation des travailleurs; 9. L'équilibre entre vie professionnelle et la vie privée; 10. Un environnement de travail sain, sûr et bien adapté la protection des données);
- **une protection sociale adéquate et viable** (11. Des services de garde d'enfants et d'aide aux enfants; 12. La protection sociale; 13. Les prestations de chômage; 14. Le revenu minimum; 15. Les revenus et pensions de vieillesse; 16. Soins de santé; 17. L'inclusion des personnes handicapées ; 18. Les soins de longue durée ; 19. Le logement et l'aide aux-sans-abri; 20. L'accès aux services essentiels).

Selon le Professeur Lhernould, « *le socle frappe par sa prétention à une plus grande proximité aux réalités sociales. Le socle dépasse la figure classique du travailleur salarié pour englober jeunes, chercheurs d'emploi, travailleur en activité (salariés et indépendant), personnes en formation, parents, pauvres, travailleurs pauvres, malades, retraités, (...). Certains droits et principes retiennent particulièrement l'attention car ils enrichissent l'acquis communautaire : transférabilité des droits (article 4 a), droit des jeunes à bénéficier de formations continues, d'apprentissages, de stages ou d'offre d'emploi (article 4 b), droit à un salaire minimum adéquat et à la fixation du salaire d'une manière transparente et prévisible (article 6 b), droit d'être informé des raisons conduisant au licenciement (article 7 a), droit à un revenu minimum pour tous (article 14), droit à une protection sociale adéquate y compris pour les travailleurs non-salariés (article 12) ⁶ ».*

Cela étant, dès lors qu'il s'agit d'une recommandation qui ne définit pas d'obligations juridiques ni pour les Etats membres ni pour les institutions européennes, elle n'a aucune force contraignante.

Selon le Professeur Sylvaine Laulom, « *si juridiquement, une chose est sûre qu'il s'agit d'une simple recommandation (...) politiquement, en revanche, le choix de passer par une proclamation interinstitutionnelle, qui avait été la forme choisie pour réceptionner la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avant que le Traité de Lisbonne ne lui reconnaisse une valeur juridique contraignante, démontre la volonté d'un engagement fort en faveur de ce socle qui entend symboliser le renouveau social de l'Union européenne⁷ ».*

Dans un contexte marqué par une évolution du monde du travail en Europe, cet effort en vue de converger au niveau de l'Union européenne vers l'adoption de principes et de bonnes pratiques dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale **est nécessaire mais ne doit pas être réduit à une déclaration de principes** ou de bonne intentions.

En France, les travaux de la Commission dite Comité Badinter⁸ qui avait pour but de dégager les principes juridiques les plus importants en matière de droit du travail sont, hélas, restés des vœux pieux.

Il faut souhaiter que le socle européen des droits sociaux ne subisse pas le même sort mais, à l'inverse, qu'il devienne le cadre de référence pour l'ensemble des Etats membres en matière sociale et facilite les réformes à l'échelon national. Et c'est bien évidemment dans ce sens-là qu'il faut œuvrer.

La mise en œuvre de ce socle sera accompagnée d'indicateurs d'un tableau de bord social permettant de suivre les évolutions et les résultats dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

⁶ Professeur Jean-Philippe Lhernould, Socle européen des droits sociaux: le discours et la méthode, Revue de droit du travail 2017, p. 455

⁷ Professeur Sylvaine Laulom, L'espoir d'une revitalisation du projet Europe sociale, Revue de droit du travail 2017, p. 455

⁸ Cf. Rapport Badinter présenté par Béatrice Brugués-Reix lors du Conseil de l'Ordre du 2 février 2016

1.2 De nouvelles actions et de nouveaux droits pour les salariés européens

Parallèlement au socle, la Commission a présenté un plan d'action caractérisant sa volonté de replacer le social au centre de l'Union européenne avec (i) une proposition législative et (ii) plusieurs initiatives non législatives concrètes :

(i) **Une proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants** qui prévoit :

- o **un congé de paternité d'au moins dix jours autour de la naissance de l'enfant et un congé « aidant » de cinq jours par an en cas de maladie d'un parent direct;**

Ces deux nouveaux congés seront indemnisés à l'instar de ce que le salarié aurait perçu en cas d'absence pour maladie.

- o Extension du droit existant de prendre **quatre mois de congé parental pour les enfants âgés jusqu'à 12 ans**, au lieu de 8 ans actuellement. Ce droit est individuel pour la mère ou le père **sans transfert possible à l'autre parent;**
- o **Les parents d'enfants âgés jusqu'à 12 ans et les aidants ont le droit de demander des formules flexibles de travail** { horaires réduits ou aménagés, souplesse concernant le lieu de travail avec possibilité de travailler à distance }.

(ii) **Lancement de deux consultations des partenaires sociaux, l'une sur la révision de la Directive 91/533 sur l'information des salariés sur leur relation de travail, l'autre sur l'accès à la protection sociale ;**

L'adoption d'une communication visant à clarifier la directive sur le temps de travail.

Ces initiatives devraient permettre de rendre effectifs les principes et droits du socle.

2. La lutte contre la concurrence déloyale et le dumping social dans l'Union européenne

La Commission entend lutter contre le dumping social avec une nouvelle approche de la problématique du détachement⁹ (2.1) et une meilleure coordination des régimes de Sécurité Sociale (2.2).

2.1 La révision de la Directive 96/71 du 16 décembre 1996¹⁰ concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

La Commission s'est engagée à effectuer une révision ciblée afin de lutter contre le dumping social. Depuis 20 ans on assiste en effet à un élargissement des écarts salariaux¹¹ ce qui a conduit les entreprises à recourir au détachement pour tirer profit de ces écarts.

⁹ Fiche information de la Commission européenne : Selon les statistiques de l'Union, le nombre de travailleurs détachés a augmenté de près de 45% entre 2010 et 2014 (1 million 9 de détachements en 2014 contre 1 million 3 en 2010). L'Allemagne, la France et la Belgique sont les trois Etats membres qui attirent le plus de travailleurs détachés. Parallèlement, la Pologne, l'Allemagne et la France sont les trois Etats membres qui détachent le plus de travailleurs.

¹⁰ Proposition de Directive du 20 juillet 2016 du Parlement européen et du Conseil modifiant la 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

¹¹ Une disparité toujours très marquée entre l'Est et l'Ouest : V. La convergence salariale au sein de l'Union reste au point mort, Liaisons sociales Europe 20 avril 2017: « des écarts importants entre les pays, les coûts horaires de la main d'œuvre en 2015 les plus faibles ayant été enregistrés en Bulgarie (4,40 euros), en Roumanie (5,50), en Lituanie

La Commission a présenté, le 8 mars 2016, un projet garantissant des **conditions de rémunération équitables et des conditions de concurrence égales tant pour les entreprises détachant des travailleurs que pour les entreprises locales dans le pays d'accueil.**

Les changements annoncés par le projet de révision de la directive 96/71 visent :

(i) **la rémunération des travailleurs détachés : « A travail égal, salaire égal »**

La modification principale porte sur **le taux de salaire** auxquels ont droit les travailleurs détachés. La directive existante exige seulement que les travailleurs détachés perçoivent le taux de salaire minimal.

La nouvelle proposition prévoit **l'application des mêmes règles relatives à la rémunération en vigueur dans l'Etat membre d'accueil, conformément à la loi ou aux conventions collectives d'application générale.** Autrement dit, en matière de rémunération les travailleurs détachés et les locaux seront soumis aux mêmes règles. La rémunération ne se limite pas en effet au taux de salaire minimal et peut comprendre aussi d'autres éléments tels que des primes ou des augmentations liées à l'ancienneté, etc.

(ii) **les règles sur les travailleurs intérimaires**

Si la législation européenne prévoit déjà qu'au niveau national les travailleurs mis à disposition par des entreprises de travail intérimaire doivent être soumis aux mêmes conditions de travail et d'emploi que leurs collègues dans l'entreprise au sein de laquelle ils travaillent, **la proposition garantirait que ce principe d'égalité de traitement en matière de rémunération s'appliquerait également pour les travailleurs intérimaires détachés.**

(iii) **le détachement à long terme**

La proposition de révision de la directive prévoit que les travailleurs dont **le détachement dure plus deux ans seraient au moins couverts par les règles impératives de protection fixées par le droit du travail de l'Etat membre d'accueil**

Nonobstant la procédure de « carton jaune » initiée par 11 pays membres (Bulgarie, République Tchèque, Croatie, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie et Slovaquie) afin d'inviter la Commission à réexaminer la proposition de modification de la directive sur le détachement, cette dernière a maintenu sa proposition en l'état. La Commission a, en effet, considéré que la proposition soumise ne régleme pas la rémunération, pas plus qu'elle ne définit la rémunération ou ses éléments constitutifs au niveau de l'Union. La Commission a ainsi conclu que sa proposition de révision est conforme au principe de subsidiarité et qu'en conséquence, elle ne devait pas être modifiée¹².

Si la France fait partie des Etats membres qui ont considéré que la proposition de la Commission était compatible avec le principe de subsidiarité, le projet de réforme a été critiqué par la France notamment comme n'étant pas suffisamment protecteur des droits des travailleurs, la France souhaitant que le détachement soit limité à 12 mois¹³. La Commission maintient toutefois le cap d'une limite à 24 mois qui aurait déjà recueilli un large consensus.

{7,30}, en Lettonie (7,50), en Hongrie (B,30} ainsi qu'en Pologne (B,60). Les coûts les plus élevés sont relevés au Danemark (42), en Belgique {39,20}, au Luxembourg (36,60} et en France (35,60) ».

¹² Communication de la Commission au Parlement européen au Conseil et aux parlements nationaux du 20 juillet 2016 relative à la proposition de directive modifiant la directive concernant le détachement de travailleurs en ce qui concerne le principe de subsidiarité

¹³ Interview de Madame Elisabeth Morin-Chartier, députée européenne des Républicains, Les Echos 9 octobre 2017

2.2 Une meilleure coordination des régimes de Sécurité Sociale

La Commission a présenté une proposition de règlement qui vise à réviser la réglementation de l'Union relative à la coordination de la Sécurité sociale modifiant le Règlement n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement n° 987/2009 fixant les modalités d'application du premier règlement¹⁴. Ces textes permettent la libre circulation au sein de l'UE en garantissant que les citoyens conservent leur couverture sociale lorsqu'ils se rendent dans un autre Etat-membre.

Les principaux changements concernent :

- (i) **les prestations de chômage:** la période d'exportation des prestations de chômage est prolongée de trois à six mois avec la possibilité qu'elle couvre toute la durée restante du droit à ces prestations. Il incombera à l'Etat membre du dernier emploi de verser les prestations de chômage aux travailleurs frontaliers, si ceux-ci ont exercé une activité pendant douze mois. Pour déterminer si un chômeur mobile remplit les conditions pour bénéficier de prestations de chômage, l'Etat membre devra uniquement tenir compte des périodes d'assurance accomplies dans d'autres Etats membres lorsque l'intéressé aura travaillé dans cet Etat membre pendant au moins trois mois. Sinon, c'est l'Etat membre où il a exercé son activité antérieurement qui devra lui verser lesdites prestations.
- (ii) **Les prestations pour des soins de longue durée:** c'est l'Etat membre où l'intéressé est assuré qui sera chargé de servir les prestations en espèces pour des soins de longue durée et de rembourser les dépenses liées aux prestations en nature servies par l'Etat membre de résidence.
- (iii) **L'accès des personnes économiquement non actifs à des prestations sociales :** il s'agit de l'intégration dans la réglementation de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne relative aux conditions d'accès des citoyens mobiles selon laquelle les Etats membres peuvent subordonner l'accès à des prestations de Sécurité sociale et d'assistance sociale à la condition que l'intéressé bénéficie d'un droit de séjour légal¹⁵. La situation est différente pour les demandeurs d'emploi à la recherche active d'un travail qui tirent leur droit de séjourner dans d'autres Etats membres directement de l'article 45 du TFUE.
- (iv) **La Sécurité sociale des travailleurs détachés :** il s'agit de renforcer les outils administratifs pour la coordination des systèmes de sécurité sociale dans le cas des travailleurs détachés afin que les autorités nationales disposent des moyens appropriés pour vérifier le statut de ces travailleurs au regard de la sécurité sociale et pour remédier à toute pratique susceptible d'être déloyale ou abusive.

3. Vers la création d'une autorité européenne du travail

Dans son discours prononcé le 13 septembre dernier devant le Parlement européen, le Président Juncker a exposé sa vision de l'Union d'ici 2025. Il a notamment rappelé la nécessité d'aboutir sur la révision de la directivité précitée sur le détachement avant la fin de l'année et exhorte les Etats membres à trouver un accord sur le socle européen des droits sociaux avant le sommet social de novembre prochain.

Par ailleurs, Jean-Claude Juncker a annoncé sa volonté de faire en sorte que **toutes les règles de l'Union européenne en matière de mobilité des travailleurs soient mises en œuvre de manière juste, simple et efficace par un nouvel organisme européen d'inspection et d'application des règles.**

¹⁴ Proposition de règlement du 13 décembre 2016 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement n° 987/2009 fixant les modalités d'application du premier règlement

¹⁵ CJUE 11 novembre 2014 dans l'affaire C-333/13

Cette autorité aurait pour objectif de :

- renforcer la coopération administrative et la confiance mutuelle pour une mobilité équitable au sein du marché unique, notamment par la résolution des éventuels différends entre les autorités nationales ;
- mutualiser les outils existants dans le domaine de la mobilité transfrontalière, afin de mettre à disposition un guichet unique pour le citoyen, les entreprises et les pouvoirs publics (carte européenne d'assurance maladie, carte bleue européenne, etc);
- lutter contre les abus relatifs à la législation du travail comme à la législation sociale et organiser des actions conjointes de contrôle aux frontières ;
- s'appuyer sur les agences et structures existantes pour mieux gérer les activités transfrontalières et conjointes, par exemple en matière de prévision des compétences, de santé et de sécurité au travail, de gestion des restructurations et de lutte contre le travail non déclaré.

Le Président Juncker a ainsi annoncé, pour la fin 2018, **une proposition visant à créer cette autorité, qui constituera une étape supplémentaire vers un droit social européen effectif.**

On assiste donc à un renouveau de l'Europe sociale qui reposerait sur une dynamique de convergence de principes communs et de relance du dialogue social.

La Loi El Khomri d'abord puis les Ordonnances Macron en France se sont précisément inspirées de cet esprit de convergence et de la place privilégiée accordée au dialogue social dans l'entreprise.

Nous avons tous été témoins du fait que cette dynamique - aussi louable soit-elle - ne peut être effective que si un équilibre est maintenu entre la protection des droits des travailleurs et la nécessité d'une flexibilité du droit du travail pour l'adapter à la réalité des entreprises dans un contexte de marché du travail tendu.

Pour clôturer ce rapport, je citerai le Président Jacques Delors qui soulignait récemment que « *ces dernières années, les dirigeants nationaux et européens ont connu une sorte de gestion de crise au quotidien, prenant des mesures dans l'optique de survivre. Si les efforts en vue d'empêcher l'effondrement de la zone euro sont bienvenus, **notre Union doit impérativement poursuivre des objectifs à long terme. Des objectifs qui portent sur le progrès social et la prospérité pour tous.***

*En effet, comme je l'ai déjà mentionné à plusieurs reprises, après les pompiers, **L'Europe attend les architectes.** Ces derniers sont essentiels pour trouver ce sens de l'intérêt commun qui peut mobiliser à la fois les États membres et leurs citoyens. Nous devrions tirer un enseignement de ces années de crise financière, économique et politique: **si l'élaboration des politiques européennes compromet la cohésion et sacrifie des normes sociales, le projet européen n'a aucune chance de recueillir le soutien des citoyens européens** ».*

Faisons en sorte qu'il soit entendu, demeurons vigilants, et actifs, car il existe une volonté très vivace de faire aboutir une véritable Europe sociale.

1. CALENDRIER DE LA MISE EN ŒUVRE DEVANT LE CONSEIL :

Immédiate