



# La politique sociale dans l'UE

Prof dr Sacha Garben,  
College of Europe, Bruxelles

# Vue d'ensemble

## 1. Développements récents

- Le pilier européen des droits sociaux
  - La directive sur les conditions de travail prévisibles et transparentes
  - La directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée
  - Une directive européenne sur le salaire minimum ?
  - Une directive sur une présomption réfutable d'emploi pour les travailleurs des plateformes en ligne ?
  - Une recommandation sur le revenu minimum ?

## 2. Des faits moins récents : le problème persistant de l'affichage (et sa cause)

- Bref historique du détachement dans la jurisprudence de la CJUE
- Directive 2018/957

# Développements récents

Le pilier européen des droits sociaux et ses "mesures d'application"

## Le pilier européen des droits sociaux

- La (ré)affirmation politique de 20 droits et principes sociaux et le "processus de mise en œuvre" qui en découle, destiné à l'UE et aux États membres.
- Lancé par la Commission européenne en avril 2017, il est désormais adopté par toutes les institutions de l'UE par le biais d'une **proclamation interinstitutionnelle** "solennelle" (17 novembre 2017, Göteborg).
- Conçu pour la zone EURO mais désormais adressé à tous les EM
- **Non juridiquement contraignant**
  - Peut servir d'aide à l'interprétation pour la CJUE
  - **La mise en œuvre peut se faire par des mesures juridiques**
    - Au niveau de l'UE (par exemple, nouvelle directive sur les conditions de travail prévisibles et transparentes, nouvelle directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée).
    - Au niveau national (par exemple, ratification des dispositions de la CSE ou de l'OIT, adoption de mesures législatives en réponse au suivi de la mise en œuvre du RPEP par la Commission).
- Doit être considéré comme un **plan d'action**, qui est dynamique et en constante évolution.

# Le pilier européen des droits sociaux

- En mars 2021, la Commission a présenté le plan d'action pour le pilier européen des droits sociaux.
  - Nouvelles initiatives : Stratégie pour les droits des personnes handicapées 2021-2030 et proposition de directive sur la transparence des salaires.
- Le sommet social de Porto des 7 et 8 mai 2021, organisé par la présidence portugaise du Conseil, a renouvelé au plus haut niveau politique l'engagement de mettre en œuvre le pilier.
- Le 7 mai, les partenaires ont souscrit aux trois grands objectifs en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté d'ici à 2030 fixés dans le plan d'action de la Commission pour le pilier européen des droits sociaux, dans le cadre d'un engagement social commun de Porto :
  - Au moins 78 % des personnes âgées de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi,
  - Au moins 60 % de tous les adultes devraient participer à une formation chaque année,
  - Le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait être réduit d'au moins 15 millions, dont au moins 5 millions d'enfants.
- La Commission suivra les progrès accomplis par le biais du semestre européen, le cadre de l'UE pour la coordination des politiques sociales et économiques dans l'ensemble de l'Union européenne.
  - Le mécanisme de redressement et de résilience, doté d'un total de 672,5 milliards d'euros, financera des ensembles cohérents de réformes et d'investissements répondant aux défis identifiés dans les recommandations spécifiques par pays du Semestre européen, notamment sur la base du RPEP.

# Directive sur les conditions de travail transparentes et prévisibles

Directive 2019/1152

- Révision de la directive sur les déclarations écrites afin de renforcer les droits de cette directive concernant les informations que le travailleur est en droit de recevoir dans son contrat de travail et de définir des normes de travail fondamentales pour tous les travailleurs, y compris ceux qui se trouvent dans des relations de travail (très) atypiques.
- Besoins en information
- Durée maximale de toute **période d'essai (6 mois)**
- Protection des travailleurs ayant des horaires de travail imprévisibles :
  - Heures de référence, en dehors desquelles le travailleur ne doit pas accepter de travail
  - **Contrats d'heures supplémentaires : interdiction des clauses d'exclusivité et nécessité de prévoir une protection efficace pour éviter les abus**



## Directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée

**Directive 2019/1158**



- Remplace la directive sur le congé parental
- Introduit la possibilité d'une **utilisation flexible** (fragmentée et à temps partiel) du droit individuel de quatre mois au congé parental.
- et sa **rémunération** (au moins 2 des 4 mois, à établir au niveau national mais de manière à "faciliter la prise du congé parental")
- rendre **non transférable** entre les parents **les 2 mois d'assurance**
- le droit à **10 jours ouvrables de congé de paternité payé à la naissance d'un enfant, rémunéré au niveau des indemnités de maladie**
- le droit à cinq jours de congé par an et par travailleur pour s'occuper de parents gravement malades ou dépendants

KEEP  
WORKING,  
IT'S THE ONLY  
WAY OUT!



THE MINIMUM WAGE JOB

# Directive sur le salaire minimum ?

**EN COURS DE NÉGOCIATION**

**MINIMUM  
WAGE**

- Proposition de la Commission pour une directive européenne sur le salaire minimum
- NB : La base juridique proposée est l'article 153 du TFUE qui exclut, au paragraphe 5, la question de la "rémunération" et, par conséquent, la directive **ne fixe pas directement de niveaux minimaux.**
- La proposition prévoit l'obligation pour les EM qui n'ont pas une couverture de négociation collective de 70% (amendement proposé par le PE 80%) ou plus, de produire un **plan d'action**
- The La proposition établit une obligation pour les EM qui ont des salaires minimums légaux *de prévoir les éléments suivants : **des critères nationaux pour la fixation et la mise à jour des salaires minimums** légaux définis de manière stable et claire ; des mises à jour régulières et en temps utile ; et la mise en place d'organes consultatifs.*
- En matière d'"adéquation", il n'y a pas **d'obligation légale de résultat**, seulement des obligations procédurales (plus **de nombreuses dérogations** pour les déductions et les écarts par rapport à l'adéquation pour des groupes spécifiques de travailleurs).
- Le PE a proposé d'ajouter "Les États membres veillent à ce que les salaires minimums légaux soient adéquats et équitables et assurent un niveau de vie décent." -> compatible avec la base juridique ?
- Une mesure **plus ambitieuse** serait-elle possible, en utilisant l'article 175 du TFUE (cohésion sociale et économique) ? Peu probable
- Trilogues en cours : les principales pierres d'achoppement entre le PE et le Conseil sont la négociation collective du taux de couverture et la définition du caractère adéquat.



## Directive sur le travail en plateforme ?

**EN COURS DE NÉGOCIATION**

- La Commission a proposé une directive sur **la protection des travailleurs des plateformes en ligne**
- Le problème à résoudre est la position de la législation européenne et surtout nationale en matière de travail et de sécurité sociale, selon laquelle les travailleurs des plateformes en ligne (par exemple Deliveroo, Uber) sont souvent contractés en tant **qu'indépendants mais dans des positions précaires** (les tribunaux nationaux ont été invités à reclasser un grand nombre de ces relations).
- La proposition introduit une **présomption "réfutable" d'emploi pour les travailleurs des plates-formes en ligne**, ce qui implique qu'ils bénéficient de tous les droits sociaux, du travail, de la sécurité et de la santé et sécurité au travail prévus par le droit communautaire et national pour les travailleurs salariés, à moins que l'employeur ne démontre que la relation est clairement une relation de travail indépendant ou de sous-traitance.
- *" La relation contractuelle entre une plateforme de travail numérique qui **contrôle** l'exécution du travail et une personne exécutant un travail de plateforme par le biais de cette plateforme est légalement présumée être une relation de travail "* (éléments permettant de prouver le contrôle : rémunération, apparence, supervision de la qualité du travail, restriction de la liberté d'organiser le travail, clauses d'exclusivité).
- **En termes strictement juridiques, cela ne change pas grand-chose** (cela correspond à la majorité de la jurisprudence nationale et à l'approche de la CJUE), mais cela peut aider concrètement les travailleurs à faire valoir leurs droits.



## Un revenu minimum européen ?

- consultation publique en cours -



- Recommandation du Conseil sur le revenu minimum en 2022 pour soutenir et compléter efficacement les politiques des États membres proposées par la Commission européenne dans le plan d'action du PS.
- La proposition s'appuiera sur la recommandation 92/441/CE du Conseil (sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale) et la recommandation 2008/867/CE de la Commission (inclusion active des personnes exclues du marché du travail).
  - Les États membres seront encouragés à garantir des régimes de revenu minimum adéquats et performants dans le cadre de systèmes de protection sociale adéquats et performants.
- Le 8 mars 2022, la Commission a lancé un appel à contribution.
- NB : une recommandation **n'est pas juridiquement contraignante**, mais si elle est prise en compte dans le Semestre européen, elle peut avoir une certaine force quasi-coercitive.

Certaines de ces  
mesures pourraient  
être beaucoup plus  
ambitieuses

Mais (s'ils sont adoptés), ils constituent certainement des réalisations majeures, prouvant la capacité (renouvelée/réfondée ?) de l'UE27 à élaborer des lois et des politiques sociales





# Le problème persistant de l'affichage

À travail égal, salaire égal ?

## Détachement des travailleurs : une (très) brève histoire

- Au début, le détachement temporaire de travailleurs dans un autre État membre était généralement considéré comme faisant partie de la **libre circulation des travailleurs**.
  - En d'autres termes, ces travailleurs devraient être traités sur un pied d'égalité avec les travailleurs nationaux pour toutes les conditions d'emploi et les avantages sociaux qui en découlent.
  - While the activities of their employers across border would be covered by the freedom to provide services (eg licensing; *Seco*)
- Ensuite, dans une affaire concernant le Portugal nouvellement adhérent où, pendant une période transitoire, la libre circulation des travailleurs ne s'appliquait pas aux travailleurs portugais, la Cour a cherché à **limiter l'effet négatif de cette période transitoire** sur l'intégration européenne en traitant la question comme celle de la **libre prestation de services de l'entreprise détachante (*Rush Portuguesa*)**.
- **À cet effet**, la Cour fait valoir que la limitation ne devrait pas s'appliquer en l'espèce, car le détachement n'implique pas une intégration permanente dans l'EM d'accueil.

## Détachement des travailleurs : une (très) brève histoire

- Toutefois, cette aberration a été confirmée dans *Finalarte* (par rapport à une mesure nationale xénophobe) en ce qui concerne tous les travailleurs détachés.
- Après *Rush*, l'UE avait adopté la **directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services** : texte **ambivalent**, d'un côté **des normes minimales, de l'autre des normes maximales**, mais adopté dans un esprit "social" pour imposer aux États membres l'obligation d'appliquer les normes de travail nationales aux travailleurs détachés sur leur territoire.
- La Cour travaille avec l'ambiguïté de la directive et pousse son approche à l'extrême dans l'affaire ***Laval***, où la position est que **l'application de l'égalité de traitement est une "restriction" qui ne peut être "justifiée" que dans des circonstances limitées** (suivie par l'affaire *Ruffert et Com contre Luxembourg*).
- **D'intenses critiques** sont apparues dans les milieux universitaires, politiques et du droit international, inquiets **du dumping social**.
- La CJUE a ajusté sa position dans les affaires *Elektrobudowa* et *Regiopost*

## Directive 2018/957 concernant le détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services

- En mars 2016, la Commission européenne a proposé une révision des règles relatives au détachement des travailleurs au sein de l'UE.
- Elle a été controversée, notamment par l'opposition des parlements nationaux, mais la proposition a finalement été adoptée le 28 juin 2018
- Principaux changements :
  - l'application aux travailleurs détachés de tous les éléments obligatoires de la rémunération (au lieu des "taux de salaire minimum") ;”
    - "Aux fins de la présente directive, la notion de rémunération est déterminée par la législation et/ou la pratique nationales de l'État membre sur le territoire duquel le travailleur est détaché et désigne tous les éléments constitutifs de la rémunération rendus obligatoires par une disposition législative, réglementaire ou administrative nationale, ou par des conventions collectives ou sentences arbitrales qui, dans cet État membre, ont été déclarées d'application générale ou s'appliquent d'une autre manière conformément au paragraphe 8."
  - l'application aux travailleurs détachés des règles de l'État membre d'accueil en matière de logement et d'indemnités des travailleurs ou de remboursement des frais pendant la mission de détachement ;
  - pour les détachements de longue durée (plus de 12 ou 18 mois), application d'un ensemble élargi de conditions d'emploi de l'État membre d'accueil (égalité de traitement quasi totale, sauf pour les pensions professionnelles)

## Affaire C-620/18, *Hongrie contre Parlement et Conseil*

- La directive a été contestée par la Hongrie, mais confirmée par la Cour dans l'affaire C-620/18, *Hongrie/Parlement et Conseil*.
- D'une part, la CJUE a donné une lecture "sociale" de la base juridique du marché intérieur, considérant que "en matière de libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, les mesures adoptées par le législateur de l'Union, ... n'ont pas seulement pour objectif de faciliter l'exercice d'une de ces libertés, mais visent également à assurer, en tant que de besoin, la protection d'autres intérêts fondamentaux reconnus par l'Union qui peuvent être affectés par cette liberté".
- D'autre part, la CJUE semble toujours considérer que la "pleine égalité de traitement" (c'est-à-dire le fait de traiter les travailleurs détachés comme des travailleurs) est contraire au droit communautaire (car elle estime que cette égalité pour les détachements de plus de 12 mois est "proportionnée").

## Les travailleurs détachés sont aussi des travailleurs ? Non ?

- En même temps, la jurisprudence est quelque peu contradictoire car la CJUE a traité les travailleurs détachés comme des travailleurs migrants dans d'autres situations :
  - Dans l'affaire *Kranemann*, la Cour a considéré que les "fonctionnaires temporaires effectuant un stage qui sont détachés à l'étranger au lieu de leur choix" étaient des travailleurs au sens de l'article 45 (actuel) du TFUE.
  - dans l'affaire *Hudziński et Wawrzyniak*, la Cour se réfère effectivement à un travailleur polonais détaché en Allemagne et le traite comme un "travailleur migrant", et si elle confirme le principe (tel qu'énoncé dans le règlement de coordination de la sécurité sociale 1408/71) selon lequel l'État membre d'origine est compétent en matière d'allocations familiales, elle considère également que, lorsque le pays d'accueil assure l'octroi de la prestation aux travailleurs détachés, il ne peut pas appliquer une règle qui exclut cette prestation en cas de chevauchement partiel avec la prestation fournie par l'État membre d'origine en application des "règles du traité relatives à la libre circulation des travailleurs".
- La CJUE s'est montrée stricte à l'égard des mesures d'exécution nationales :
  - Dans l'affaire *Čepelnik*, elle a jugé que l'article 56 TFUE s'oppose à une réglementation selon laquelle un commanditaire établi dans un État membre peut être condamné à suspendre ses paiements à son entrepreneur établi dans un autre État membre, voire à verser une caution d'un montant équivalent au prix restant dû pour les travaux, afin de garantir le paiement de l'amende qui pourrait être infligée en cas d'infraction avérée au droit du travail.
  - Dans l'affaire *Maksimovic*, la Cour a estimé que l'article 56 du TFUE s'opposait à plusieurs règles nationales relatives aux amendes liées à l'obtention de permis administratifs et à la tenue de registres des salaires.

Les travailleurs détachés  
sont aussi des travailleurs !

- La CJUE devrait être invitée à réviser sa position (à la lumière de nouvelles preuves).
  - On pourrait soutenir que l'exclusion des travailleurs détachés des dispositions relatives à la libre circulation repose sur une distinction désormais dépassée qui ne correspond pas à la réalité dynamique de la vie des travailleurs transnationaux de l'UE qui peuvent très bien étudier/se former, travailler et vivre dans différents États membres, sans jamais s'attacher pleinement à un État membre, mais en incarnant au contraire ce qu'est un travailleur européen.

## Dernières réflexions

- La "main gauche" rend-elle ce que la "main droite" a pris ?
- Est-ce suffisant pour que l'Europe devienne réellement "sociale" et "démocratique" ?
- Y a-t-il d'autres menaces émergentes (par exemple, la jurisprudence de la CJUE sur l'article 16 de la Charte de l'UE) ?



**Merci de votre attention  
!**

**Les questions et les commentaires sont les  
bienvenus :**

**[Sacha.Garben@coleurope.eu](mailto:Sacha.Garben@coleurope.eu)**