

# Les droits sociaux dans l'Union européenne : de la symbolique à la pratique politique ?

Wolfgang DÄUBLER

## 1. Une forme sans substance : la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs

Il n'y a pas de catalogue écrit général des droits fondamentaux dans le droit communautaire. Ce constat vaut pour les droits-liberté traditionnels, comme pour le domaine social : la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs <sup>1</sup> n'est pas un document à caractère juridique contraignant. Par nature, elle n'est qu'une déclaration de bonne volonté formulée par onze chefs de gouvernement. De plus, du fait du « non » britannique, on ne peut même plus parler d'une déclaration « solennelle » comme ce fut encore le cas pour la proposition de la Commission ; le dissensus et le solennel semblent devoir s'exclure. Et le terme de charte n'est pas approprié non plus <sup>2</sup>.

De même, on peut supposer que l'effet moral reste bien faible. Du point de vue du contenu, on n'y trouve que des postulats déjà ancrés dans le droit positif <sup>3</sup> ou qui se satisfont d'un soutien politique général dans la mesure où ils vont de soi <sup>4</sup>. Et lorsque que ce n'est pas le cas, le texte est très abstrait <sup>5</sup> et renvoie à des standards nationaux <sup>6</sup>. Enfin, la charte se limite aux droits des travailleurs, bien qu'une formulation prudente laisse supposer que d'autres personnes puissent bénéficier de sa protection <sup>7</sup>.

Le programme d'action de la Commission pour la « mise en œuvre de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux » <sup>8</sup> n'a pas non plus introduit d'élément vraiment neuf dans la politique sociale de la Communauté. Parce qu'une série de domaines déterminés n'ont été abordés que de manière minimale <sup>9</sup> et surtout parce que le programme d'action, contrairement à son prédécesseur de 1974 <sup>10</sup>, n'a pas obtenu de « vent dans le dos politique » de la part du Conseil. D'après l'article 28 de la charte, la Commission est seulement invitée par les onze chefs de gouvernement à « présenter des initiatives en vue de l'adoption des instruments juridiques pour la mise en œuvre effective », ce qui laisse totalement ouverte la question de leur utilisation <sup>11</sup>. On ne s'étonnera donc pas qu'il n'y ait eu de progrès réel que dans un seul domaine, celui de la protection des travailleurs ; ailleurs, il y eut nombre d'initiatives de bonne volonté, mais pas de résultats.

Le livre vert de 1993, qui constitue en quelque sorte la dernière manifestation de bonne volonté en date, n'apporte, outre son nom plaisant et sa couverture en papier glacé, que des questions là où l'on attendait des réponses <sup>12</sup>. Le retard du social par rapport à l'intégration économique apparaît lorsqu'on compare ce document avec le livre blanc sur le marché intérieur de 1985 : les deux documents diffèrent par le nombre et le caractère concret des mesures, mais aussi par la contrainte politique qu'elles imposent.

L'accord sur la politique sociale du traité de Maastricht <sup>13</sup> n'a pas apporté de nouvelles normes de protection dans la politique sociale. Le rôle du dialogue social a été renforcé, la prise de directives sur des questions touchant au travail et au droit social a été rendue possible par les onze. Reste à savoir dans quelle mesure on pourra réellement faire usage de ces possibilités. N'est-il pas à craindre que la Grande-Bretagne fasse office de douzième partenaire invisible à la table des négociations, à qui l'on ne veut pas concéder des avantages de coûts sociaux ?

Des standards sociaux englobants et obligatoires n'existent que dans l'esprit d'un petit nombre d'acteurs. Jusqu'à présent, c'est le droit symbolique qui domine la charte de Strasbourg.

## 2. Que peut-on attendre de la Cour de justice européenne ?

La « défaillance » des instances politiques conduit automatiquement à porter son regard sur les institutions qui se sont révélées jusqu'à présent comme les promoteurs des droits fondamentaux. On peut ainsi se demander si la Cour de justice n'est pas en mesure de développer un « catalogue jurisprudentiel des droits sociaux fondamentaux ». A l'instar de ce qui s'est produit dans le domaine des droits-liberté et qui, dans l'ensemble, a rencontré l'accord de tous. Même la Cour constitutionnelle allemande a été amenée dans son arrêt *Solange II* de 1986 <sup>14</sup>, à ne plus évaluer le droit communautaire en fonction des droits fondamentaux de la Loi fondamentale, et ne l'a révoqué dans son arrêt sur Maastricht d'octobre 1993 <sup>15</sup> que dans le cas peu probable d'une violation du « standard inaliénable des droits fondamentaux » (sans doute identique au contenu de l'article 19, paragraphe 2, de la Loi fondamentale) par la Communauté. Aussi, la charte communautaire de Strasbourg ne pourrait-elle pas devenir une ligne d'interprétation importante pour la Cour de justice <sup>16</sup> ?

Pareilles espérances de ce type ne peuvent qu'engendrer des déceptions durables. D'abord, parce que la Cour de justice peut seulement décider de questions qui lui sont soumises. Par ailleurs, il doit exister un rapport avec le droit communautaire ; les relations juridiques internes à l'Etat ne sont pas de son ressort <sup>17</sup>. En particulier dans le domaine normatif des droits sociaux fondamentaux potentiels, ces deux limites de son activité sont d'une importance majeure.

Si l'on écarte provisoirement les litiges portant sur le droit administratif des fonctionnaires bruxellois, on s'aperçoit que la Cour de justice n'a guère eu l'occasion de se prononcer sur des questions comme la liberté d'association, le droit de grève ou la protection contre le licenciement. Ceci est lié au fait que la Communauté n'est pas directement responsable de problèmes sociaux tels la montée du chômage ou le manque de logements : l'ouverture des marchés peut certes dans certains cas particuliers mener à des pertes d'emploi, mais personne n'aurait l'idée de qualifier la levée des

obstacles commerciaux comme une « atteinte aux droits fondamentaux » et d'en appeler à la Cour de justice. Ceci ne signifie pas que la Communauté ne porte pas une certaine responsabilité, mais son action reste médiatisée par le marché et ne relève dès lors pas de ce que l'on considère habituellement comme l'objet des droits fondamentaux.

En second lieu, il convient de remarquer que dans des questions essentielles telles le droit au travail, le droit au logement, etc., il n'existe pas à proprement parler de droit communautaire. Même dans le cas de licenciements collectifs, l'invocation de la directive qui s'y rapporte <sup>18</sup> ne peut être d'une grande aide, dans la mesure où elle n'exige rien de plus qu'une procédure de consultation <sup>19</sup>. Le développement d'un droit à l'égalité des chances sur le marché du travail, d'un « droit à la participation dans l'entreprise », d'un « droit au logement », etc. par la Cour de justice européenne n'est guère imaginable dans de telles conditions ; même une volonté ferme d'extension du droit communautaire ne donnerait aucun résultat.

En dehors des problèmes structurels et malgré les services indiscutables qu'elle a rendus, la manière dont la Cour de justice a développé les standards de protection communautaires n'est pas toujours convaincante. Il en fut ainsi dans le cas de l'arrêt Hoechst <sup>20</sup> : la perquisition des espaces commerciaux ordonnée par la Commission constituait-elle ou non une atteinte à l'inviolabilité du domicile ? La Cour de justice estimait qu'« un tel droit devait être reconnu dans l'ordre juridique communautaire comme une base fondamentale aux droits des Etats membres pour ce qui est du domicile privé de personnes naturelles, mais qu'il ne s'appliquait pas aux entreprises, dans la mesure où les différents droits nationaux ne présentaient pas de différences importantes quant à la mesure et à l'étendue de la protection des espaces commerciaux contre les perquisitions officielles » <sup>21</sup>. Si l'on généralise cette affirmation, on aboutit à une sorte de minimalisme quant aux droits fondamentaux : seul ce qui est reconnu par tous est repris dans l'ordre juridique communautaire, tandis que le reste ne bénéficie d'aucune protection. Dans ce cas concret, on ne chercha même pas à trouver une sorte de « solution moyenne » pour tous les Etats membres, qui aurait pu donner lieu à une hiérarchisation entre la protection du domicile privé et la protection des espaces commerciaux <sup>22</sup>. On le voit, on est fort loin d'un système de limitations qui soumettrait à des conditions spécifiques toutes les atteintes à des droits fondamentaux déterminés.

### **3. Une garantie des droits sociaux fondamentaux est nécessaire**

#### **1. Le principe de protection**

Les droits sociaux fondamentaux se justifient sur la base du besoin de protection de l'individu particulier <sup>23</sup> : la Communauté doit au départ modeler ses activités de telle manière que des individus ou des groupes ne soient pas marginalisés et qu'ils puissent avoir un accès égal aux ressources existantes. La politique sociale de l'Union européenne doit s'articuler en fonction de lignes directrices contraignantes, qui peuvent aller jusqu'à accorder des droits à des prétentions individuelles. Il faut également inclure dans ce cadre un minimum inaliénable de biens vitaux pour tous ; sans une telle garantie, l'Union européenne resterait une entité de seconde classe par rapport aux Etats-nations traditionnels, dotée d'une constitution qui se limite à assurer la liberté du marché et à n'avoir qu'un statut organisationnel.

## 2. *La politique sociale est source de légitimation*

Assurer la protection de l'individu constitue également un intérêt pour la Communauté elle-même. Reléguer la politique sociale au cinquième ou au sixième rang risque de générer de graves problèmes de légitimation. Sa situation est en effet différente de celle de l'Etat-nation. En tant que « fragment d'Etat », elle reste jusqu'à présent pour l'essentiel limitée à l'économie. Si les déceptions y sont grandes, si la Communauté est accusée, à tort ou à raison, d'être à l'origine du chômage et d'autres problèmes sociaux, elle n'a en principe aucun moyen de pratiquer une « contre-régulation » : elle ne peut s'assurer de la loyauté de principe de la grande majorité des citoyens à travers des valeurs communes ou des biens publics tels la sécurité intérieure et extérieure. S'ajoutent à cela trois autres déficits :

1. le Parlement européen est certes élu démocratiquement mais, même après Maastricht, il ne dispose toujours que d'un droit de veto limité à certains domaines déterminés contre les actes normatifs de la Communauté. Il n'a pas droit d'initiative législative : de ce point de vue, même le Reichstag, sous l'Empire allemand, jouissait d'une position plus forte. De fait, si un Etat-nation cherchait à maintenir les droits de sa représentation populaire aussi faiblement, il aurait à juste titre bien des difficultés à être accepté comme un membre de l'Union européenne ;
2. les décisions de la Communauté sont peu transparentes. En tant qu'unique législateur, le Conseil des ministres se réunit à huis clos ; contrairement aux parlements des Etats membres, même le citoyen intéressé ne peut pas vérifier où se situent le pour et le contre de décisions déterminées ;
3. l'absence d'espace public européen aggrave encore le déficit de démocratie comme le déficit de publicité. La presse, la radio et la télévision, mais aussi les groupes d'intérêt, restent toujours organisés à un niveau national et ils ne peuvent donc exercer leur fonction de contrôle que dans ce cadre national. Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg sont traitées comme des « sphères » qui se situent à l'étranger ; un changement au sein de la Commission, ne paraît pas plus important qu'un vote de défiance au sein du parlement luxembourgeois.

Avec une assise aussi fragile, il faut s'assurer que le citoyen individuel retrouve d'une manière ou d'une autre ses intérêts et ses souhaits dans la Communauté, du moins en partie. Ceci vaut en particulier pour les années à venir : dans l'Union économique et monétaire, malgré le principe de subsidiarité, un nombre croissant de compétences sera exercé par la Communauté, ce qui a pour conséquence que les citoyens vont également diriger leurs critiques contre ces organes communautaires. Le débat sur le traité de Maastricht au Danemark, en France et en Grande-Bretagne devrait servir d'avertissement à tous les adeptes d'une voie exclusivement monétaire : le fait que la Communauté ait échappé de justesse à la plus grande crise de son histoire vient aussi de ce qu'un grand nombre n'aurait pas vraiment perçu une diminution de l'intégration comme un désavantage personnel.

## 3. *Des droits fondamentaux sans autres garanties ?*

Les fonctions de protection et d'intégration de la politique sociale ne pourraient-elles pas être remplies autrement que par la seule garantie des droits fonda-

mentaux ? Considérons par exemple, la Loi fondamentale de la République fédérale allemande, dont le texte est réputé ne pas contenir de droits sociaux fondamentaux.

Mais les apparences sont trompeuses. D'une part, la situation de la République fédérale est fort différente ; en tant qu'Etat doté de bases solides et fonctionnant relativement bien, elle n'est pas confrontée à des problèmes de légitimation comparables à ceux de la Communauté. D'autre part, il convient également de considérer l'interprétation que la jurisprudence a fait du texte de la Loi fondamentale : lorsqu'il est par exemple question d'une « protection juridique effective » dont doivent également bénéficier les plus démunis <sup>24</sup>, ou lorsque le premier arrêt sur le *numerus clausus* a affirmé qu'un droit au libreaccès aux institutions d'enseignement devait être garanti pour tout individu <sup>25</sup>, il s'agit de fait de stipulations qui devraient « normalement » être contenues dans un catalogue de droits sociaux fondamentaux. Ce ne sont pourtant pas de tels cas de développement juridique qui sont décisifs, mais bien le grand nombre de lois particulières qui garantissent la sécurité du citoyen, parmi lesquelles la loi fédérale sur l'aide sociale, la loi fédérale sur la promotion de l'enseignement, ou encore divers fondements dans le droit du travail tels l'autonomie tarifaire et la protection contre le licenciement. Un tel éclatement des garanties peut fonctionner dans le cadre d'un Etat-nation. La Communauté, qui n'a pas atteint cette stabilité, ferait bien d'exprimer clairement et de manière aisément exécutable tous ses objectifs sociaux. Un catalogue de droits fondamentaux est bien plus susceptible de devenir un objet d'identification pour les citoyens qu'un amalgame de règlements individuels dans lequel seul un spécialiste est capable de se retrouver <sup>26</sup>. C'est pourquoi un ancrage des droits sociaux fondamentaux dans les textes constitutifs de la Communauté rencontre désormais un soutien croissant <sup>27</sup>.

#### 4. Obstacles

Au vu de ce qui précède, il n'y aurait guère de sens à vouloir tenter d'établir à nouveau une « utopie concrète » pour une véritable charte des droits sociaux fondamentaux <sup>28</sup>. Après les expériences de Strasbourg, il est bien plus important d'identifier les obstacles qui s'opposent à la réalisation de ce qui nous apparaît pourtant désormais comme nécessaire. Ces obstacles se situent à deux niveaux, étroitement imbriqués.

La première difficulté, fréquemment évoquée, réside dans le principe d'unanimité, maintenu dans l'article 100 A, paragraphe 2, du traité de Rome, concernant les « droits et intérêts des travailleurs salariés ». Ainsi, un Etat membre qui poursuit une politique de dérégulation peut bloquer n'importe quelle mesure contraignante. Il ne faut bien entendu pas surestimer l'importance de cette « difficulté institutionnelle » car, même là où vaut le principe de majorité (comme dans l'article 118 A du traité), la législation reste marquée par la prudence : bien que le « milieu de travail » évoqué à cet endroit comprenne certainement plus que la protection de la santé sur le lieu de travail, la Commission n'a jusqu'à présent pas exploité l'espace de manœuvre qui lui est ouvert <sup>29</sup>. Reste à voir si les virtualités de l'accord sur la politique sociale du traité de Maastricht pourront être exploitées à leur tour. Les expériences présentes nous renvoient en tout cas à un second niveau, plus important.

La fixation dans le droit communautaire de standards sociaux porte en effet atteinte aux champs d'action nationaux. Le Conseil allemand des responsables pour la

supervision du développement économique en a pris acte en premier lieu d'un point de vue strictement concurrentiel, et l'a exprimé ainsi dans son rapport annuel de 1989-1990 : « plus on met l'accent sur l'harmonisation, moins les pays individuels auront la possibilité de créer des conditions locales favorables par le biais de la transformation de leurs relations sociales et de travail, afin de pouvoir mieux faire face à la concurrence des autres pays. Plus d'harmonisation signifie dès lors moins de concurrence — et ce aux dépens de l'efficacité »<sup>30</sup>. Derrière cette affirmation, apparaît également l'idée de la sauvegarde de la souveraineté nationale, qui doit bien entendu comprendre la libre disposition des relations de travail. Celle-ci n'est d'ailleurs pas seulement invoquée pour assurer de meilleures conditions locales pour les investissements étrangers ou nationaux. L'organisation des relations entre le capital et le travail constitue bien plus un élément décisif de la stabilité politique d'un pays. Renoncer sur ce point à des possibilités d'influence ne contredirait pas seulement l'affirmation de la souveraineté nationale, mais serait également irresponsable aussi longtemps que l'Union européenne ne dispose pas d'un système suffisant de gestion des crises<sup>31</sup>. De ce point de vue, il est absurde de faire porter au gouvernement britannique la seule responsabilité du blocage de la politique sociale européenne : car s'il y avait un principe de majorité généralisé, on peut supposer qu'il se trouverait de nombreux alliés sur le continent<sup>32</sup>. Le principe d'unanimité ne facilite que le recours sur la base d'intérêts propres, mais on peut supposer que son élimination par l'accord de Maastricht ne va entraîner aucune « poussée intégrative ».

## 5. Les chances pour des mesures individuelles

S'il semble impossible dans ces conditions d'établir un catalogue contraignant des droits sociaux fondamentaux à l'échelle communautaire, cela ne signifie pas pour autant que l'ensemble de la politique sociale doive rester dans une certaine mesure paralysé. Ni le principe d'unanimité ni l'atteinte à la souveraineté nationale ne constituent des frontières rigides. Certes, dans l'ensemble, le bilan de trente-cinq années de politique sociale reste plutôt modeste (pour employer un euphémisme), mais on peut tout de même relever quelques progrès<sup>33</sup>. En particulier dans les domaines de la protection du travail<sup>34</sup> et de l'égalité entre hommes et femmes<sup>35</sup>, se dessinent les linéaments d'une « dimension sociale ». Ceci laisse supposer que les résistances contre une « égalisation dans le progrès » (article 117 du traité de Rome) ne sont pas aussi fortes dans tous les domaines. Alors que l'idée d'une « Europe sociale » apparaît encore comme un lointain mirage pour des domaines particuliers (le conflit patronat/salariat ou la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise), il existe d'autres parties du droit social et du droit du travail dont les situations de départ semblent plus prometteuses. En guise de première approche, je tenterai d'identifier quatre domaines pour lesquels un progrès dans la politique sociale non seulement est souhaitable, mais apparaît aussi réalisable.

### 1. La prévention des perturbations

Les standards sociaux interviennent aux côtés de la productivité du travail et de l'infrastructure disponible, pour ne citer que les exemples les plus importants. Comme trente-cinq années d'expérience nous l'ont appris, les différences de niveau salarial,

de conditions de travail, etc. n'entravent pas fondamentalement le bon fonctionnement du marché commun. Cette situation se modifie toutefois à partir du moment où la libre circulation des marchandises, en tant que « domaine central » de la Communauté, souffre de la divergence dans le droit du travail. C'est le cas lorsque des machines ou d'autres moyens de production sont employés sous des conditions nationales chaque fois différentes en raison des régimes respectifs de protection du travail. Les producteurs seraient ainsi pour l'essentiel chaque fois limités à leur propre marché national, à partir du moment où ils ne voudraient pas s'adapter aux standards plus élevés d'autres Etats membres. Ceci explique notamment pourquoi la Communauté a pu déployer un nombre très élevé d'actions dans le domaine précis de la protection du travail <sup>36</sup>.

Une autre « perturbation » peut résider dans le fait que des forces de travail venant d'un pays à bas salaire sont envoyées par leur employeur local dans un pays à haut salaire, afin d'y travailler plus ou moins longtemps à la construction de routes ou encore pour y conduire des camions. En vertu de l'article 6, paragraphe 2, de l'accord romain sur le droit applicable aux relations de dettes contractuelles, qui a été ratifié par la majorité des Etats membres, une activité temporaire à l'étranger ne modifie en rien l'ordre juridique applicable : l'entrepreneur combine ainsi les conditions favorables du lieu de prestation avec celles des bas salaires payés dans son pays d'origine. Du point de vue pratique, on entend fréquemment parler d'un « dumping salarial » drastique. C'est ainsi que le Parlement européen a débattu sur la question posée par un parlementaire portugais, d'après lequel des travailleurs portugais sur le chantier de Disneyland près de Paris n'auraient obtenu qu'un cinquième du salaire de celui de leurs homologues français <sup>37</sup>. Dans le secteur du bâtiment en Allemagne, on rapporte de plus en plus de cas de travailleurs polonais ou originaires d'autres pays d'Europe de l'Est employés sur la base de contrats de travail (fictifs) au salaire horaire de cinq à huit DM <sup>38</sup>. Dans son rapport de 1989-1990, le Conseil allemand des responsables s'est déjà prononcé avec une clarté encourageante contre de telles pratiques : elles ne feraient que conduire à une segmentation du marché du travail et exacerberaient les tensions entre les travailleurs du pays et ceux venus de l'extérieur <sup>39</sup>.

On peut réagir à de telles perturbations au niveau national, mais également européen. La proposition du Conseil d'une directive relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services <sup>40</sup> vise à étendre des parties importantes des réglementations sociales du lieu de travail aux travailleurs détachés. Ceci ne soulève d'ailleurs plus de problème du point de vue de la liberté de prestation de service depuis que la Cour de justice a octroyé aux Etats membres le droit « d'étendre leur législation ou les accords tarifaires conclus entre les partenaires sociaux à quiconque exerce sur son territoire une activité salariale, même temporaire » <sup>41</sup>. Les règlements individuels proposés alors mériteraient à maints égards d'être critiqués <sup>42</sup>, mais cela ne modifie en rien le caractère fondamentalement juste de leur intention. Pourquoi ne pourrait-on pas voir là se réaliser à terme un véritable fragment de « dimension sociale » ? De même, la directive sur l'envoi parle seulement d'un « traitement égal » et non d'une révision des réglementations sociales existantes au profit des travailleurs ; comme on l'a déjà vu à propos de l'exemple de l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes pour un même travail (article 119 du

traité de Rome) et des directives qui s'y rapportent, une telle mesure est plus facile à mettre en œuvre dans une économie de marché que, disons, l'introduction d'une protection spéciale pour les travailleurs plus âgés ou une semaine supplémentaire de vacances.

## 2. *Les projets en cas de concordance d'intérêt entre employeurs et travailleurs.*

### *L'exemple de la protection des données*

Pris individuellement, des règlements peuvent à la fois protéger le travailleur tout en prenant en compte les intérêts immédiats de l'employeur<sup>43</sup>. Bien que plutôt rare en pratique, une telle structure d'intérêt s'applique notamment pour l'essentiel à la question de la protection des données.

Les normes de la protection des données protègent l'individu contre des « investigations » impertinentes<sup>44</sup>. Le droit à l'auto-détermination informationnelle reconnu dans la législation allemande, c'est-à-dire le droit à décider soi-même de son mode d'apparition surtout dans le « milieu électronique »<sup>45</sup>, peut être reconnu dans une large mesure comme un droit social fondamental. Il permet au travailleur d'empêcher une investigation ou un usage abusifs à partir de ses données, et ainsi de limiter quelque peu le « pouvoir informationnel » de son employeur. Mais une protection effective des données rencontre aussi les intérêts des entreprises : les données des clients doivent être traitées avec précaution, non seulement pour les soustraire à la curiosité des concurrents mais aussi pour préserver une relation de confiance. Aussi, n'est-ce pas un hasard si, malgré l'absence de fondements juridiques, le secret bancaire allemand est parmi les mieux gardés. S'ajoutent à cela des données matérielles comme les descriptions de procédures déterminées ou des licences non déclarées.

L'internationalisation de la production et du commerce accroît le transfert de données entre les pays. Tandis que se développent les chaînes techniques d'information entre les entreprises, même indépendantes, qui traversent les frontières nationales. En l'espace de quelques secondes, on peut ainsi disposer de données localisées à l'étranger. Ceci ne constituerait pas une menace en soi s'il existait partout un même niveau de protection. C'est pourquoi la littérature scientifique ne cesse de demander que l'on assure, au moins de manière contractuelle, un niveau de protection des données équivalent à celui en vigueur à l'intérieur du pays<sup>46</sup>. Du point de vue pratique, une telle conception ne devrait pourtant jouer qu'un rôle mineur. La prendre au sérieux dans tous les cas particuliers, engendrerait une foule de problèmes qui entraveraient considérablement un transfert commode des données. Tous les partenaires ont dès lors intérêt à développer des standards communautaires qui, au moins au sein de l'Union européenne, éliminent les différences de régimes de protection et par la même occasion la nécessité de mesures compensatoires. Aussi, là où la protection individuelle rencontre des intérêts économiques importants, on peut supposer que les perspectives de réussite sont élevées : la proposition de la Commission pour une directive sur « la protection des personnes dans le traitement de données personnelles »<sup>47</sup> a certes suscité des critiques de la part de l'Union fédérale de l'industrie allemande<sup>48</sup>, mais les chances d'une réalisation effective sont dans son cas bien plus élevées que dans nombre d'autres projets dans le domaine du droit du travail.

### 3. Les réglementations sans coûts importants

Les résistances contre les innovations dans la politique sociale devraient également être réduites à partir du moment où leur mise en œuvre n'implique pas de charge financière, ou tout au plus des coûts limités. A long terme, on peut inclure dans cette catégorie l'égalité des droits entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, même si sa mise en œuvre actuelle contraint dans un premier temps l'employeur à accorder aux femmes les salaires et les prestations sociales plus élevés dont bénéficient les hommes. Cette catégorie inclut également de manière évidente les droits immatériels tels la liberté d'opinion sur le lieu de travail ou la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise.

Si la Communauté a joué un rôle de précurseur pour ce qui est de l'égalité entre les sexes, ce n'est pas le cas en ce qui concerne les deux autres domaines. A ce jour, les droits fondamentaux sur le lieu de travail n'ont joué aucun rôle dans les projets de directives ou de règlements de la Commission. Il n'en va pas de même de la participation des travailleurs : depuis les différents projets visant à établir le statut d'une société anonyme européenne <sup>49</sup>, en passant par le projet de la cinquième directive sur le droit des sociétés <sup>50</sup>, jusqu'à l'initiative Vredeling <sup>51</sup> et au projet de directive lui faisant suite sur la constitution d'un « comité d'entreprise européen » <sup>52</sup>, la Commission n'a cessé de lancer de nouvelles tentatives.

Une harmonisation de la forme de représentation des intérêts semble cependant pour l'instant vouée à l'échec, non pour des raisons économiques mais bien pour des raisons politiques. Des dispositions comme les « *shop stewards* » en Grande-Bretagne ou les conseils d'entreprise avec cogestion en Allemagne sont si profondément ancrés dans les traditions nationales qu'une élimination ou une modification importante de ces dispositions constitueraient une véritable révolution. Les systèmes tarifaires se sont développés de manière similaire, et il est difficile d'imaginer que l'on puisse conclure des conventions tarifaires valables pour toute la République fédérale, qui pourraient alors être complétées ou améliorées par des conventions négociables dans l'entreprise <sup>53</sup>. De même, vouloir limiter cette multiplicité en proposant deux ou trois modèles entre lesquels choisir ne mènerait pas plus loin <sup>54</sup> : hormis le fait que les règles du jeu devraient être changées dans nombre d'Etats membres, le « changement de modèle » potentiel risquerait de devenir une pomme de discorde permanente au sein de l'entreprise. Dans ces conditions, il ne reste que deux types de modifications possibles.

- On peut, d'une part, imaginer une représentation des travailleurs sous la forme d'un « comité d'entreprise » européen, qui laisse intacte la représentation des intérêts au niveau national. « Laisser intact » signifie ne pas toucher à l'institution en question, mais aussi assurer que ses compétences ne se voient pas réduites. Du point de vue des travailleurs, ceci exclut déjà d'accorder à un « comité d'entreprise » européen plus que des droits de consultation. Par ailleurs, il faudrait que celui-ci soit élu et légitimé par les représentations d'intérêt nationales, afin que ces dernières ne voient pas en lui une concurrence mais puissent également profiter de son existence.
- Deuxième sujet digne d'intérêt : le niveau de la participation des travailleurs dans le domaine national. Une étude récente de l'Institut européen pour l'amélioration

des conditions de vie et de travail, situé à Dublin, a rassemblé sur ce point un intéressant matériel documentaire <sup>55</sup>. L'introduction de technologies de l'information dans les entreprises a révélé un niveau de participation très différent dans les pays étudiés (Grande-Bretagne, France, Italie, Danemark et RFA). Dans le domaine de la planification, seuls 5% de tous les représentants des travailleurs en Grande-Bretagne, France et Italie avaient une participation effective, ce qui recouvrait, selon les auteurs, la « négociation » et la « cogestion complète » <sup>56</sup>. Au Danemark, la part des représentations d'intérêt « fortes » s'élevait à 14% et en Allemagne, elle atteignait jusqu'à 25%. Des différences similaires se retrouvaient pour la phase de mise en œuvre, bien que les chiffres y fussent dans l'ensemble plus élevés. Il est particulièrement intéressant de noter que l'on trouve un haut niveau de participation dans les pays à haute productivité du travail. Cette corrélation positive entre la participation et la productivité du travail qui apparaît dans l'étude de Dublin est confirmée par une étude suédoise et australienne, qui se rapportait à des entreprises avec une taille et une technologie comparables <sup>57</sup>. Une étude réalisée par une équipe anglo-américaine sur des entreprises coopératives italiennes, en les comparant avec des entreprises de capital privé dans la même région, a abouti au même résultat <sup>58</sup>. Il semble dès lors qu'une plus grande participation joue aussi en faveur des entreprises. Une participation effective ne peut pas être forcée, mais elle peut être encouragée. Un medium important, encore peu pris en considération en Europe, pourrait être l'adjudication des contrats publics : l'accord des groupes de représentation des intérêts à la demande de l'entreprise devrait ainsi faire partie des conditions d'adjudication <sup>59</sup>.

#### **4. La poursuite du développement et la concrétisation des objectifs communautaires**

Enfin, on pourrait approcher des droits sociaux fondamentaux particuliers en rapportant des politiques prévues dans le traité de Rome plus fortement à des cas individuels et concrets. On pourrait citer à titre d'exemple le renforcement prévu à l'article 130 A du traité de la « cohésion économique et sociale » de la Communauté, afin de réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Dans son interprétation actuelle, cette disposition ne possède qu'un contenu juridique minimal <sup>60</sup>, et il en va de même de la volonté politique de la Communauté et des Etats membres.

Cette situation n'est pas immuable. On pourrait songer à créer un « droit à des conditions de vie comparables » qui impliquerait les partenaires concernés. Du point de vue du contenu, cela ne nécessiterait pas de modification en profondeur de la politique régionale de la Communauté, mais il y aurait une correction judiciaire pour les cas extrêmes : si le retard des régions les moins favorisées devait augmenter au lieu de diminuer, la Communauté pourrait se voir contrainte par la Cour de justice à prendre des mesures compensatoires <sup>61</sup>. On pourrait imaginer un développement comparable dans le domaine de la politique de l'environnement, à la suite de l'article 130 R du traité. Les objectifs qui y sont répertoriés, à savoir préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, contribuer à la protection de la santé des personnes et assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, ne sont pas

voués à rester un objectif politique vide. Un droit subjectif à la santé pourrait intervenir là où la Communauté reste totalement inactive, voire même là où elle est la cause d'une destruction de l'environnement : ces deux cas ne semblent jouer aucun rôle dans la pratique, mais leur prise en compte explicite serait profitable à tous les partenaires concernés. Ce serait le début d'un véritable droit de l'environnement au niveau communautaire <sup>62</sup>.

## 6. L'abandon d'une utopie concrète ?

Les possibilités de développement esquissées ici se fondent seulement sur une appréciation des intérêts en jeu, elles n'apportent pas de certitudes. Un progrès juridique effectif dans tous les domaines abordés dépend d'un nombre considérable de facteurs, dont l'attitude subjective des acteurs. Une politique qui ne voit que le présent est condamnée à se fermer aux nécessités à long terme et risque de provoquer ainsi un engorgement de problèmes difficile à maîtriser.

Prendre parti pour un cheminement sélectif et progressif ne rend pas superflue pour autant la perspective plus générale d'une Europe sociale. Le projet d'une « utopie concrète » devrait montrer clairement à quoi l'Europe pourrait ressembler un jour : la protection des biens matériels élémentaires, le libre épanouissement de l'individu et la justice sociale sont autant d'objectifs réalisables dans une économie qui fonctionne bien. Le chemin peut être long — mais il n'est inutile que si l'on perd de vue son but.

Traduit de l'allemand par Jacob Schmutz.

### Notes

<sup>1</sup> Version française publiée dans *Europe sociale*, 1, 1990, p. 46 et suiv.

<sup>2</sup> Ainsi Hepple qui affirme qu'il s'agit là d'un « *misleading use of a recognised term in international social law* ». Voir « The Implementation of the Community Charter of Fundamental Social Rights », in *The Modern Law Review*, 53, 1990, p. 645.

<sup>3</sup> Voir par exemple l'article 1 de la déclaration : « Libre circulation des travailleurs ».

<sup>4</sup> Par exemple l'article 16, paragraphe 1 : « L'égalité des chances entre les hommes et les femmes doit être développée ».

<sup>5</sup> Par exemple l'article 19, paragraphe 1 : « Tout travailleur doit bénéficier dans son milieu de travail de conditions satisfaisantes de protection de sa santé et de sa sécurité ».

<sup>6</sup> Par exemple l'article 21 : « Tout jeune exerçant un emploi doit percevoir une rémunération équitable, conformément aux pratiques nationales ».

<sup>7</sup> La prise de position du CES du 22 février 1989 a franchi un pas de plus et y a inclus également la population non active. Sur le concept des droits sociaux fondamentaux, voir W. DÄUBLER, *Market and Social Justice in the EC. The Other Side of the Internal Market*, Gütersloh, 1991, p. 112 et suiv.

<sup>8</sup> COM (89) 568, 29 novembre 1989, repris in *Europe sociale*, 1, 1990, p. 51 et suiv.

<sup>9</sup> A titre d'exemple : la seule mesure obligatoire qui a été proposée pour la protection des personnes handicapées est une proposition de directive du Conseil « concernant la mise en place de mesures visant à

---

Editions de l'Université de Bruxelles

---

**DEMOCRATIE ET  
CONSTRUCTION  
EUROPEENNE**

---

Publié sous la direction de Mario Telò

---

---

ETUDES  
EUROPEENNES

---



Collection dirigée par l'Institut d'Etudes européennes