



HAL
open science

Le plan d'action sur le Socle européen des droits sociaux et les salaires minimaux appropriés : une ambition mesurée...

Alexandre Charbonneau

► To cite this version:

Alexandre Charbonneau. Le plan d'action sur le Socle européen des droits sociaux et les salaires minimaux appropriés : une ambition mesurée.... Actualité juridique de l'Institut du travail, 2022, 2022-2. hal-03626836

HAL Id: hal-03626836

<https://hal.science/hal-03626836v1>

Submitted on 22 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le plan d'action sur le Socle européen des droits sociaux et les salaires minimaux appropriés : une ambition mesurée...

Alexandre Charbonneau (Université de Bordeaux / UMR CNRS COMPTRASEC)

La guerre qui sévit dans l'est de l'Europe depuis quelques jours focalise l'attention des opinions publiques, des pouvoirs publics et des médias ; ces images de destructions, de populations terrorisées et déplacées s'imposent à nous en nous rappelant douloureusement d'autres scènes ayant marqué l'histoire de ce continent au vingtième siècle. Ces événements viennent bousculer un calendrier qui voyait le premier semestre 2022 placé sous signe de la Présidence française de l'Union européenne (PFUE), moment politique clé pour influencer sur les politiques portées au niveau régional¹, y compris au plan social. Sur ce point, les derniers mois ont donné lieu à quelques faits significatifs qu'il semble opportun de relater ici.

Après avoir proclamé en 2017 les vingt principes qui forment le Socle européen des droits sociaux, présentés comme autant de « *balises qui nous guident vers une Europe sociale forte qui soit équitable, inclusive et riche en perspectives* »², restaient aux Institutions de l'UE à engager les actions concrètes destinées à leur donner consistance et utilité. Ces principes, dépourvus de force juridique propre, abordent des sujets très variés, organisés autour de trois grands axes : l'égalité des chances et accès au marché du travail ; les conditions de travail équitables ; la protection et l'inclusion sociales. Au titre des conditions de travail, un principe retiendra ici particulièrement notre attention, celui relatif au salaire (principe n°6). Il est rédigé ainsi : « *Les travailleurs ont droit à un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent. Des salaires minim[aux] appropriés doivent être garantis, à un niveau permettant de satisfaire aux besoins du travailleur et de sa famille compte tenu des conditions économiques et sociales du pays, tout en sauvegardant l'accès à l'emploi et les incitations à chercher un emploi. La pauvreté au travail doit être évitée. Tous les salaires doivent être fixés d'une manière transparente et prévisible, conformément aux pratiques nationales et dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux* ».

Le droit social de l'Union européenne³, constitué d'un nombre conséquent de règlements et de directives enrichis par un travail d'interprétation soutenu de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), donne déjà effet à certains de ces principes. Comme le souligne le Professeur J.-Ph. Lhernould⁴,

¹ 374 événements et rencontres, à ce jour, ont été programmés pour mettre en discussion les actions et initiatives que la PFUE entend porter : <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/evenements/?Page=3>.

² Voy. le portail dédié de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr et K. Chatzilaou, « Vers un socle européen des droits sociaux : quelles inspirations ? », *Revue de droit du travail*, 2017, p. 175 et s. ; J.-Ph. Lhernould, « Socle européen des droits sociaux : le discours et la méthode », *Revue de droit du travail*, 2017, p. 455 et s. ; O. De Schutter, *Le Socle européen des droits sociaux et le rôle de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, Etude pour le Secrétariat de la Charte sociale européenne et la Plateforme collaborative CdE-FRA-REINDH-Equinet sur les droits sociaux et économiques, 2018 (<https://rm.coe.int/le-socle-europeen-des-droits-sociaux-et-le-role-de-la-charte-sociale-e/168096614a>); et B. Teyssié, « Le Socle européen des droits sociaux », *La semaine juridique Edition sociale*, n°6, 15 février 2022, p. 9 et s.

³ Voy., par exemple, l'ouvrage de J.-M. Servais, *Droit social de l'Union européenne*, 4ème édition (Bruxelles), Bruylant, 2021.

⁴ J.-Ph. Lhernould, « Quel visage pour l'Europe de demain ? Les enseignements du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux », *Revue de Jurisprudence Sociale*, 2022, p. 8 et s.

la mention du Socle au visa de plusieurs directives récemment adoptées, comme la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne⁵, constitue déjà une manifestation de son influence.

Une étape supplémentaire a été franchie le 4 mars 2021 avec la publication, par la Commission européenne, d'un plan d'action sur le Socle européen des droits sociaux⁶. Ce document programmatique donne des orientations sur les initiatives sociales que la Commission pourrait vouloir porter dans la décennie en cours (1). La question des salaires minimaux appropriés est essentiellement renvoyée à une proposition de directive dont la mise en œuvre pourrait certainement permettre de lutter contre des formes de « travail pauvre » mais sans doute pas de faire converger significativement les niveaux de salaires minimaux dans le marché unique européen (2).

1- Le plan d'action sur le Socle européen des droits sociaux

Inscrite au frontispice du plan d'action de la Commission, une citation extraite d'un discours prononcé par Ursula von der Leyen (présidente de la Commission) met en avant la « *Pandémie* » et la « *double transition écologique et numérique* », pour souligner le contexte particulier dans lequel ce programme de travail a été échaudé. Une référence aux objectifs du développement durable (SD Goals) de l'Agenda Horizon 2030 des Nations unies⁷ est également présente, établissant une forme de parenté entre ces deux instruments, l'un régional et l'autre international, qui entendent tous deux proposer un modèle de conciliation entre considérations économiques, sociales et environnementales. Ainsi, les objectifs de développement durable des Nations Unies « *sont un appel à l'action de tous les pays – pauvres, riches et à revenu intermédiaire – afin de promouvoir la prospérité tout en protégeant la planète. Ils reconnaissent que mettre fin à la pauvreté doit aller de pair avec des stratégies qui développent la croissance économique et répondent à une série de besoins sociaux, notamment l'éducation, la santé, la protection sociale et les possibilités d'emploi, tout en luttant contre le changement climatique et la protection de l'environnement* ». Le plan d'action européen, qui se donne lui-même pour horizon 2030, a pour objectif « *la durabilité compétitive, qui est au cœur de l'économie sociale de marché de l'Europe, concourt à la mise en place d'un modèle de croissance durable et inclusif qui produit les meilleurs résultats pour les citoyens et la planète. C'est sur ce modèle unique qu'est fondée la résilience sociale et économique de l'Europe* ». Ces discours ne doivent, à notre sens, pas être regardés comme de simples formules incantatoires, dans la mesure où ils renouvèlent constamment l'affirmation d'un projet politique dominé par des doctrines libérales, présenté sur le ton de l'évidence comme un fait accompli et sorti du champ du débat démocratique.

⁵ Considérants 2 et 3 de cette directive, qui a remplacé la directive 91/533/CEE du Conseil du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail. On peut également citer la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, laquelle fait référence au principe du socle relatif au licenciement (n°7) comme élément de justification du régime de protection accordé au lanceur d'alerte (considérant 95).

⁶ Sur le site de la Commission : <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/fr/index.html>. Voy. S. Rainome et A. Aloisi, « Time to deliver ? Assessing the Action Plan on the European Pillar of Social Rights », *ETUI Policy Brief*, 2021-8.

⁷⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

Les mesures dont il est question dans le plan d'action de la Commission sont organisées autour de trois objectifs dans les domaines de l'emploi, des compétences et de la protection sociale : (1) au moins 78 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi d'ici à 2030 ; (2) au moins 60 % des adultes devraient participer à des activités de formation chaque année ; et (3) le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait être réduit d'au moins 15 millions en 2030. Déclinés en sous-objectifs, leur réalisation est appuyée par un engagement financier et un appel à la mobilisation de tous acteurs : « *la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux constitue un engagement et une responsabilité politiques partagés des institutions de l'Union, des autorités nationales, régionales et locales, des partenaires sociaux et de la société civile, qui ont tous un rôle à jouer en fonction de leurs compétences* »⁸. Cette vision inclusive reflète sans doute les concertations étendues qui ont été menées dans le cadre de l'élaboration du plan d'action mais elle ne saurait traduire un engagement ou une adhésion déjà acquise des acteurs qui sont mentionnés ci-dessus. A ce stade, le plan d'action donne surtout accès à une série d'engagements pris par l'actuelle Commission et à des informations sur la gouvernance de sa mise en œuvre.

Sur ce point précisément, le pilotage du plan d'action se trouverait confié au Semestre européen⁹, « *lequel constitue le cadre idoine et désormais bien établi de coordination des réformes et des investissements dans les domaines économique et social et dans celui de l'emploi, mettant les personnes et leur bien-être au cœur de son action* ». Le Semestre européen prend déjà en compte, depuis 2018, le Socle européen des droits sociaux, en amenant les Etats membres à rendre compte de leurs efforts et réalisations en la matière. Il s'agit d'un instrument de coordination des politiques économiques dans l'ensemble de l'Union européenne, introduit en 2011 dans le contexte de la crise financière et dont l'influence semble croître au fur et à mesure des années. Il établit une gouvernance fondée sur des indicateurs quantitatifs que la Commission souhaite réviser afin de permettre une observation plus complète des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du socle ainsi qu'un suivi de l'exécution des mesures proposées par le présent plan d'action¹⁰.

2- Des « salaires minimaux appropriés »

Sur le plan normatif, le contenu du plan d'action demeure assez limité. Sont évoqués, dans le domaine du droit du travail, notamment, une proposition législative sur les conditions de travail des travailleurs des plateformes¹¹ et une législation visant à lutter contre les violences à caractère sexiste à l'égard des femmes¹². Les partenaires sociaux sont également encouragés à assurer le suivi de leur accord-cadre autonome sur la numérisation¹³, « *notamment en ce qui concerne les modalités de connexion et de déconnexion, et à étudier: 1) des mesures visant à garantir des conditions de télétravail équitables et 2) des mesures visant à faire en sorte que tous les travailleurs puissent effectivement jouir d'un droit à la déconnexion* »¹⁴.

⁸ Le plan précise sur ce point que la majorité des instruments disponibles pour les atteindre relèvent de la compétence des États membres.

⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_fr.

¹⁰ Voy. l'annexe 2 du Plan d'action, qui propose un tableau de bord révisé.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_6605.

¹² https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/stop-la-violence-legend-des-femmes-declaration-de-la-commission-europeenne-et-du-haut-representant-2021-11-24_fr.

¹³ file:///C:/Users/alcharbo/AppData/Local/Temp/final-22-06-20-agreement-on-digitalisation-2020_1592838102.pdf.pdf.

¹⁴ Plan d'action, p. 21.

Concernant la mise en œuvre du 6^{ème} principe du Socle européen des droits sociaux, relatif aux salaires minimums appropriés, le plan d'action renvoie pour l'essentiel à une proposition de directive de la Commission relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, publiée en octobre 2020. Il souligne « *l'importance de veiller à ce que les emplois soient assortis d'une rémunération adéquate pour garantir des conditions de vie et de travail adéquates aux travailleurs et à leurs familles, ainsi que pour bâtir des économies équitables et résilientes et soutenir une croissance inclusive* ». Dans le cadre du programme de la PFUE¹⁵, au titre de l'Emploi, des affaires sociales et de l'égalité, l'ambition affichée est de conduire des négociations avec le Parlement européen afin de faire avancer le processus d'adoption de la proposition de directive sur les salaires minimaux adéquats.

La portée de cette initiative doit être lue à la lumière de la base juridique retenue pour son adoption. Il s'agit de l'article 153, paragraphe 1, point b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui dispose que l'Union soutient et complète l'action des États membres dans le domaine des conditions de travail. La difficulté réside dans le fait que sont exclus de la compétence normative reconnue à l'Union européenne, en vertu de cet article, les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève, le droit de lock-out¹⁶. Par conséquent, cette proposition de directive ne peut constituer une mesure ayant un effet direct sur le niveau des rémunérations, au risque, une fois adoptée, d'encourir une procédure d'annulation devant la CJUE.

La directive¹⁷ s'appliquerait aux travailleurs de l'Union qui ont un contrat de travail ou une relation de travail au sens de la législation, des conventions collectives ou de la pratique en vigueur dans chaque État membre, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (article 2). Certains exclusions ou variations sectorielles sont discutées, comme pour le travail maritime (transport et pêche)¹⁸. Les États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux, seraient engagés à prendre « *les mesures nécessaires pour que la fixation et l'actualisation de ces salaires reposent sur des critères conçus pour en promouvoir le caractère adéquat dans le but de garantir des conditions de travail et de vie décentes, la cohésion sociale et la convergence vers le haut* ». L'article 5 de la proposition fournit donc une liste de critères que l'État doit prendre en compte pour la fixation et l'actualisation régulière de ce salaire minimum légal national. En ce sens, la directive n'impose pas aux États membres d'instaurer un salaire minimum légal ni ne prétend fixer un salaire minimum unique à l'échelle européenne. L'objectif poursuivi, au regard des motifs, est la revalorisation des salaires minimaux légaux qui sont jugés trop bas dans de nombreux États membres, suivant les motifs qui accompagnent la proposition de directive. Il s'agit donc prioritairement de lutter contre la pauvreté au travail¹⁹, même si la proposition de directive n'évite pas la question des inégalités salariales, notamment l'égalité entre homme et femme et l'égalité des chances dans l'accès au travail et le développement des carrières professionnelles. Cette revalorisation est également recherchée à travers la promotion des négociations collectives en vue de la fixation des salaires (article 4), lesquelles

¹⁵ Voy. p. 41 du Programme PFUE : https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/zeqny1y5/fr_programme-pfue-v2-5.pdf.

¹⁶ Article 153 § 5 du TFUE.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0682&from=FR>.

¹⁸ P. Chaumette, « [Un salaire minimum européen, mais sans les marins ?](#) », *Le Marin*, édition du 3 juin 2021. L'article 6 prévoit notamment que « *les États membres peuvent autoriser des taux de salaires minimaux légaux différents pour des catégories spécifiques de travailleurs. Les États membres limitent le plus possible ces variations et veillent à ce que toute variation soit non discriminatoire, proportionnée, limitée dans le temps s'il y a lieu, et justifiée objectivement et raisonnablement par un objectif légitime* ».

¹⁹ S. Robin-Olivier, « Chronique Politique sociale de l'UE - La pauvreté au travail : nouveau sujet et nouvelle méthode de la politique sociale de l'Union », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 497 et s.

jouent un rôle essentiel dans les pays où la protection offerte par des salaires minimaux est assurée exclusivement au moyen de conventions collectives.

On le voit, cette proposition de directive, perçue comme une traduction du principe n°6 du Socle européen des droits sociaux, oscille (hésite ?) entre deux finalités : la protection et l'égalité (« équité »). Les motifs soulignent ainsi que « *de meilleures conditions de travail et de vie, notamment grâce à des salaires minimaux adéquats, sont bénéfiques pour les travailleurs comme pour les entreprises de l'Union. Remédier aux écarts importants observés en ce qui concerne la couverture et le caractère adéquat des salaires minimaux contribue à renforcer l'équité du marché du travail de l'UE, à stimuler les améliorations de la productivité et à promouvoir le progrès économique et social* ».

Cette question est d'importance et renvoie au débat sur le détachement temporaire de travailleurs, tel qu'il est organisé à travers la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996. Le maintien des conditions de travail de l'Etat de provenance du travailleur détaché, à l'exception d'un noyau dur de conditions que l'Etat d'accueil peut imposer, conduit à faire du régime du détachement temporaire l'incarnation d'un mécanisme de dumping social en matière de coût du travail (rémunération, protection sociale). Si l'influence de la législation de l'Etat d'accueil a été revue à la hausse avec la révision opérée par la Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018, non sans contestation de la part des Etats habituellement fournisseurs de main-d'œuvre²⁰, cela ne se traduit toutefois pas par la reconnaissance d'une égalité de traitement entre travailleurs détachés et travailleurs de l'Etat d'accueil.

Certains auteurs interrogent aujourd'hui le fondement de ces directives, adoptées dans le cadre de la mise en œuvre d'une liberté économique, celle de la libre prestation de services au sein de l'Union européenne. Cela conduit la Cour de justice à adopter une interprétation restrictive des conditions de travail imposées par l'Etat d'accueil, perçues comme des atteintes justifiables à l'exercice de cette liberté. Ne devrait-on pas évoluer et placer la mobilité des travailleurs sous la coupe de la liberté de circulation, ce qui donnerait plus de force à une approche par l'égalité de traitement en vue d'une meilleure intégration des travailleurs mobiles / détachés dans les collectivités de travail où ils travaillent effectivement²¹ ?

Une fois adoptée, la directive sur les salaires minimums appropriés pourra-t-elle avoir pour effet de niveler les écarts de rémunération dans l'Union européenne et de remédier à des situations de dumping qui alimentent les opinions anti-communautaires ? Cela reste incertain du point de vue des logiques économiques qui prédominent la mise en œuvre de ces dispositifs dans le domaine social.

²⁰ CJUE, 8 décembre 2020, aff. C-620/18, Hongrie c. Parlement européen et aff. C-626/18, Pologne c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne

²¹ Voy. la Controverse entre M. Rocca et N. Mihman, « Quelle approche juridique de la mobilité du travail en Europe ? », *Revue de droit du travail*, 2021, p. 151 et s.