

LE « SOCLE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX » :
UNE CONTRIBUTION A LA SYNERGIE ENTRE LE DROIT DE L'UNION
EUROPEENNE
ET LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE

Giovanni GUIGLIA¹

Ce Séminaire² nous donne l'occasion de réfléchir sur les rapports entre la Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne, en vue de la définition et de la mise en œuvre du « Socle européen des droits sociaux³ ».

En particulier, j'ai été invité à traiter d'un thème qui continue à susciter à la fois l'intérêt et la préoccupation des chercheurs en droits sociaux – droits de l'Homme à tous les effets, droits indivisibles, interdépendants et inter-reliés aux droits civils et politiques –, c'est-à-dire la recherche d'une définition cohérente et harmonieuse des rapports entre l'ordre juridique de l'Union européenne (UE) et le système des traités de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe⁴. Rapports qui

¹ Professeur de Droit Public à l'Université de Vérone – Coordinateur général du Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux (RACSE/ANESC).

² Atelier en l'honneur de Lauri Leppik, Colm O'Conneide et Elena Machulskaya à l'occasion de leur dernière session en tant que membres du Comité européen des Droits sociaux, Strasbourg, Palais de l'Europe – salle 7, 8 décembre 2016.

³ Le 8 mars 2016, la Commission lançait une consultation publique pour évaluer l'actuel acquis social de l'UE, pour réfléchir aux nouvelles tendances dans les modèles de travail et de société, et pour recueillir des avis et commentaires concernant les principes énoncés dans un aperçu préliminaire du futur socle européen des droits sociaux (« Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux » et l'annexe « Première ébauche préliminaire de socle européen des droits sociaux » COM(2016) 127 final). La consultation s'est clôturée le 31 décembre 2016 et ses résultats viendront nourrir le projet final du socle et permettront de déterminer la portée des futures actions éventuellement nécessaires. Voy. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_fr. Le 19 janvier 2017, le Parlement européen réuni en plénière a adopté sa position sur un « socle européen des droits sociaux », qui doit définir un certain nombre de principes essentiels garantissant le bon fonctionnement et l'équité du marché du travail et des systèmes sociaux. La résolution (2016/2095(INI)) présentée par Maria João Rodrigues (S&D) a été adoptée par 396 voix pour, 180 contre et 68 abstentions.

⁴ L. JIMENA QUESADA, *La Carta social europea y la Unión Europea*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n° 13, 2009, pp. 389-407 ; P. STANGOS, *Les rapports entre la Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne. Le rôle singulier du Comité européen des droits sociaux et de sa jurisprudence*, in *Cahiers de droit européen (CDE)*, vol. 49, n° 2, 2013, pp. 319-393 ; U. KHALIQ, *The EU and the European Social Charter: Never the Twain Shall Meet?*, in C. BARNARD, A. ALBORS-LLORENS, M. W. GEHRING, R. SCHÜTZE (eds.), *Cambridge Yearbook of European Legal Studies. 2012-2013, Volume 15*, Oxford, Portland, 2013, pp. 169-196, disponible à l'adresse : <http://webmagazine.unitn.it/alfresco/download/workspace/SpacesStore/b8977802-6794-4453-9e3c-b5c7b2858391/Khaliq.pdf> ; R. BRILLAT, *La Charte sociale et le système de protection des droits sociaux dans les sources européennes*, in M. D'AMICO, G. GUIGLIA (eds., dir.), *European Social Charter and the challenges of the XXI century. La Charte Sociale Européenne et les défis du XXI^e siècle*, Naples, 2014, pp. 1-21 ; C. NIVARD, *Un destin divergent : les relations entre l'Union européenne et la Charte sociale européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, n° 600, 2016, pp. 416-425 ; O. DE SCHUTTER, *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*, Études pour la Commission des Affaires constitutionnelles d Parlement européen (PE 536.488), disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU\(2016\)536488_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU(2016)536488_EN.pdf). Voy. aussi : CEDS, *La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne. Document*

pourraient au final devenir plus sereins grâce à l'inclusion de la Charte dans le Socle européen des droits sociaux de l'UE, en raison du fait d'une part que ce dernier peut concerner également des domaines dans lesquels l'UE n'a pas le pouvoir de légiférer, mais dans lesquels des orientations et échanges de bonnes pratiques à l'attention des États seraient souhaitables, et d'autre part que le Socle « viendra compléter l'acquis social dans le domaine des droits sociaux et que la commission inclura dans le socle des instruments juridiques internationaux consacrée aux droits sociaux⁵ ».

L'intérêt de la littérature juridique pour ce thème est dû à la fois au fait que la crise économique-financière dure, à ses effets négatifs, parfois dramatiques, sur la population européenne, mais aussi à l'éloignement dans le temps – pour des raisons qu'il est superflu de rappeler ici – de l'adhésion de l'UE non seulement à la Convention européenne des droits de l'Homme mais aussi à la Charte sociale européenne⁶.

La vive préoccupation des chercheurs, impliqués par idéal et en pratique dans la poursuite du « processus de Turin⁷ », à la lumière de l'initiative de la Commission européenne pour la définition

de travail, 15 juillet 2014, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806543cd>.

⁵ R. DELARUE, *Transcription de l'intervention au « Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe »*, Turin, 18 mars 2016, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680655389>.

⁶ Le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se sont déclarés favorables à pareille adhésion, voy. : *Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2012) (2013/2078(INI))*, § 8 ; ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, COMMISSION DES QUESTIONS POLITIQUES ET DE LA DEMOCRATIE, *Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 8 décembre 2014, La mise en œuvre du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne*, § 7 (*Rapport K. Lundgren*, disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21341&lang=fr>). Voy. aussi : O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée*, EUI Working Paper LAW No. 2004/11, disponible à l'adresse : <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2826/law04-11.pdf?sequence=1> ; ID., *Anchoring the European Union to the European Social Charter: The Case for Accession*, in G. DE BURCA, B. DE WITTE, L. OGERTSCHNIG (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford, 2005, pp. 111-152 ; ID., *L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe*, Louvain, 2014, disponible à l'adresse : http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Presentation/PublicationCSEUEODESchutterJuly2014_en.pdf ; J. LUTHER, *Perspectives for an Accession of the European Union to the (Revised) European Social Charter*, in J. LUTHER, L. MOLA (eds/dir.), *Europe's Social Rights under the 'Turin Process' / Les Droits Sociaux de l'Europe sous le « Processus de Turin »*, Naples, 2016, pp. 135-156. L'auteur, en particulier, argumente que l'adhésion de l'UE à la Charte sociale européenne ne requiert pas une révision des Traités de l'Union. La question de l'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne étant pour l'instant abandonnée, les raccords et les moyens de coordination restent faibles. Il existe bien l'article H de la Charte sociale européenne, prévoyant les relations entre cette dernière et les accords internationaux, qui dispose que : « Les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions de droit interne et des traités, conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux qui sont ou entreront en vigueur et qui seraient plus favorables aux personnes protégées ». Cependant, le Comité considère que l'Union européenne n'offre pas pour le moment une protection des droits fondamentaux équivalente à celle de la Charte sociale européenne : CEDS, *Confédération générale du Travail (CGT) c. France*, Réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010 ; CEDS, *Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC c. France*, Réclamation n° 56/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010. Du côté de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les articles 52 et 53 ne visent que les relations avec la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, l'article 53 est ambigu, car il ne précise pas quel organe est chargé de surveiller le niveau de protection.

⁷ Le « Processus de Turin » a été lancé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe lors de la Conférence à haut-niveau sur la Charte sociale européenne. Cette Conférence a été organisée à Turin les 17-18 octobre 2014 par le Conseil de l'Europe, en coopération avec la Présidence italienne du Conseil de l'Union européenne et la Ville de Turin. Le

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

En 2014, la présentation que j'ai faite à l'occasion du séminaire portait le titre suivant : « la Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne : après les conflits, les synergies »⁸ ; aujourd'hui, à la lumière de la consultation publique lancée le 8 mars dernier par la Commission européenne pour définir et mettre en œuvre le « Socle européen des droits sociaux », il convient de faire un pas en avant, pour poursuivre la tentative de trouver des formules et des mécanismes de synergie entre les deux systèmes, mais surtout pour arriver à la conclusion que la Charte sociale européenne est inéluctablement partie intégrante et fondamentale du socle des droits sociaux de l'Union.

Par ailleurs, il est désormais reconnu que le droit social de l'Union européenne et la Charte sociale européenne sont dans une relation constructive, d'influence mutuelle, qui s'insère dans une optique plus large, à savoir celle du « pluralisme normatif⁹ » qui caractérise l'ordre juridique de l'Union.

À ce sujet, je voudrais rappeler que les références à la Charte sociale européenne, qui vont de la Charte de 1961 à la Charte révisée en 1996, sont apparues plusieurs fois dans le droit primaire qui

lancement du Processus de Turin a eu lieu peu après l'établissement de la priorité par le Secrétaire Général de renforcer le système de la Charte afin de valoriser la spécificité et l'impact de l'action du Conseil de l'Europe. Le Processus de Turin vise le renforcement du système de traités de la Charte sociale européenne au sein du Conseil de l'Europe et dans ses relations avec le droit de l'Union européenne. Son objectif clé est d'améliorer la mise en œuvre des droits sociaux et économiques sur le plan continental, à côté des droits civils et politiques garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme. Le Processus de Turin est fondé sur l'idée que l'affirmation des droits sociaux en Europe représente une contribution essentielle à la réalisation des principes de l'État de Droit, de la Démocratie et des Droits de l'Homme promus par le Conseil de l'Europe. Dans cette perspective, l'un de ses principaux objectifs est représenté par la ratification de la Charte sociale européenne révisée et l'acceptation de la procédure de réclamations collectives par tous les États membres : <https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/turin-process> ; <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/documentation>.

⁸ G. GUIGLIA, *La Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne : après les conflits, les synergies*, in *federalismi.it*, n° 20, 2015, pp. 1-13 ; O. DE SCHUTTER, *Les synergies entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine des droits sociaux*, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045adbc>.

⁹ J.-S. BERGE, *L'application du droit national, international et européen. Approche contextualisée des cas de pluralisme juridique mondial*, Paris, 2013, p. 365 ; ID., *L'application du droit de l'Union européenne et du droit international : de l'applicabilité à l'invocabilité*, in L. BURGORGUE-LARSEN, E. DUBOUT, A. MAITROT DE LA MOTTE, S. TOUZEN (coord.), *Droit de l'Union européenne et droit international : les interactions normatives (actes du colloque Paris, 3-4 février 2011, CRUE – CEDICUM – SDIE – CECOJI)*, Paris, 2012, pp. 71-86.

s'est construit au fil des années¹⁰, et qui, en passant par la communauté, a conduit à l'actuelle Union européenne, sans entrer à chaque fois en contradiction avec les textes précédents mais surtout sans renier les objectifs de garantie des droits.

En outre, l'Union européenne, suite au *Mémorandum d'accord* signé à Strasbourg le 11 mai 2007¹¹, qui régit les termes de la coopération entre les deux Organisations, s'est engagée à considérer le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence concernant ces droits et à citer comme référence les normes pertinentes du Conseil de l'Europe dans ses documents.

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

Il est inutile de rappeler devant vous les actes et formules lexicales qui se sont succédé dans le droit primaire des Communautés, puis de l'Union, pour mettre en exergue l'importante inspiration qu'a constitué la Charte sociale européenne dans la création de l'ordre juridique communautaire¹². Il me semble néanmoins essentiel de rappeler que l'acte organiquement dédié à la reconnaissance et à la garantie des droits fondamentaux dans le domaine de l'Union, qui, comme vous le savez, fait désormais corps avec le TUE, puisqu'il en a acquis le même valeur juridique, c'est-à-dire la Charte des droits fondamentaux (CDFUE), s'inspire de plusieurs dispositions de la Charte sociale du Conseil de l'Europe. En analysant le texte de la CDFUE, l'on s'aperçoit que 15 de ses articles (sans compter les paragraphes) s'inspireraient de dispositions de la Charte sociale européenne ou de la Charte sociale européenne révisée¹³. Toutefois, en ce qui concerne les droits garantis, la CDFUE demeure

¹⁰ Voir, en particulier, le Titre I (articles 2-6) du TUE et le Titre I de la première partie (articles 2, 4, 5, 9, 10) ; le Titre IX « Emploi » et le Titre X « Politique sociale » de la troisième partie du TFUE.

¹¹ « Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (10 mai 2007) » CM(2007)74, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680597b32>.

¹² Voy. O. DE SCHUTTER, *La contribution de la Charte sociale européenne au développement du droit de l'Union européenne*, CRIDHO Working Paper 2006/10, disponible à l'adresse : <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2006.10.pdf>.

¹³ Beaucoup des droits sociaux reconnus par la CDFUE correspondent à ceux de la CSE et de la CSER. En particulier, l'art. 14 (Droit à l'éducation) correspond à l'art. 10 CSE ; le §1 de l'art. 15 (Liberté professionnelle et droit de travailler) à l'art. 1, §2, CSE ; le §3 de l'art. 15 au §4 de l'art. 19 CSE ; l'art. 21, §1 (Non-discrimination) aux articles 20 et E (Partie V) CSER ; l'art. 23, §1 (Égalité entre hommes et femmes) à l'art. 20 CSER ; l'art. 25 (Droits des personnes âgées) à l'art. 23 CSER ; l'art. 26 (Intégration des personnes handicapées) à l'art. 15 CSE ; l'art. 27 (Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise) à l'art. 21 CSER ; l'art. 28 (Droit de négociation et d'actions collectives) à l'art. 6 CSE ; l'art. 29 (Droit d'accès aux services de placement) à l'art. 1, §3, CSE ; l'art. 30 (Protection en cas de licenciement injustifié) à l'art. 24 CSER ; l'art. 31, §1 (Conditions de travail justes et équitables) à l'art. 3 CSE et à l'art. 26 CSER ; l'art. 31, §2, à l'art. 2 CSE ; l'art. 32 (Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail) à l'art. 7 CSE ; l'art. 33, §1 (Vie familiale et vie professionnelle) à l'art. 16 CSE ; l'art. 33, §2, à l'art. 8 CSE et à

sélective dans son inclusion des droits sociaux. Il ne faut, en effet, pas oublier qu'il y a des droits que ce texte ne protège pas, par exemple, le droit au travail, le droit à une rémunération équitable, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ou le droit au logement, qui sont pourtant reconnus de manière explicite dans la Charte sociale européenne révisée.

La CDFUE présente donc des lacunes importantes en matière de droits sociaux, nettement en retrait par rapport aux standards du Conseil de l'Europe.

Si l'on procède ensuite à une analyse attentive du droit de l'UE, l'on s'aperçoit que certains droits sociaux ne sont même pas garantis par le TUE ou le TFUE. J'en citerai quelques-uns à titre d'exemple : le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi (Art. 4, § 4, CSER) et le droit à l'orientation professionnelle (Art. 9 CSER). En outre, dans le domaine du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance, on peut voir qui manquent plusieurs engagements, qu'ils sont au contraire en chef aux États selon les dispositions de la CSER (Art. 19, §§ 1, 2, 3, 7, 9, 10). En particulier, ce sont des engagements pour promouvoir la collaboration, suivant les cas, entre les services sociaux, publics ou privés, des pays d'émigration et d'immigration (§3) ; pour assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux pour les actions en justice concernant les questions mentionnées dans l'article 19 (§7) ; pour permettre, dans le cadre des limites fixées par la législation, le transfert de toute partie des gains et des économies des travailleurs migrants que ceux-ci désirent transférer (§9) ; pour étendre la protection et l'assistance prévues par le même article aux travailleurs migrants travaillant pour leur propre compte, pour autant que les mesures en question sont applicables à cette catégorie (§10).

De plus, il faut se rappeler que les garanties de la Charte sociale européenne révisée excèdent nettement les domaines couverts par l'article 153 TFUE, domaines pour lesquels l'Union peut soutenir et compléter l'action des États membres, notamment par l'adoption de directives contenant des prescriptions minimales et excluant toute mesure d'harmonisation. Ainsi, par exemple, résulte que l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée, selon l'interprétation fournie du CEDS¹⁴, garantit le droit à la protection de la santé à un niveau supérieur en ce qui concerne l'utilisation des

l'art. 27 CSER ; l'art. 34, §1 (Sécurité sociale et aide sociale) à l'art. 12 CSE ; l'art. 34, §2, à l'art. 12, §4, et à l'art. 13, §4, CSE ; l'art. 34, §3, à l'art. 13 CSE et aux articles 30 et 31 CSER ; l'art. 35 (Protection de la santé) aux articles 11 et 13 CSE.

¹⁴ Conclusions XVI-2.

micro-organismes génétiquement modifiés¹⁵ ou la sécurité des produits¹⁶. Par conséquent, les États membres sont obligés à respecter la Charte sociale et, au contraire, l'Union ne peut pas imposer les mêmes niveaux de protection à travers des mesures d'harmonisation.

Par ailleurs, dans d'autres domaines couverts par la Charte sociale européenne révisée, ce sont des mesures d'harmonisation adoptées au sein de l'Union européenne qui créent le risque de conflit. C'est le cas en particulier des mesures prises en vue de l'établissement du marché intérieur, sur la base des articles 114 et 115 TFUE. Ceci signifie que, si ces législations européennes protègent les droits sociaux fondamentaux à un niveau moins élevé que celui prescrit par la Charte sociale européenne – ou sa version révisée –, les États membres n'auront plus la possibilité de se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de la Charte sociale européenne, sans violer les obligations qui découlent du droit de l'Union européenne¹⁷.

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

Ceci est aggravé par la lecture très timide par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de l'invocabilité des garanties figurant dans la Charte des droits fondamentaux qui lui apparaissent constituer des « principes ». Par rapport aux « droits », les « principes » sont susceptibles d'une justiciabilité seulement « normative » : c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être invoqués, selon la Charte des droits fondamentaux, qu'une fois mis en œuvre « par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives », auquel cas leur invocation est admise devant le juge « pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes ». Dans des arrêts récents, la Cour de justice de l'Union européenne a montré qu'elle subordonnerait l'invocabilité des principes à des conditions strictes, excluant en pratique que ces principes puissent produire un effet autre que de favoriser une interprétation conforme des actes les mettant en œuvre¹⁸.

¹⁵ Directive 90/219/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés. Voy. également la Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, sur la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, *J.O.C.E.*, n° L 106, du 17.4.2001.

¹⁶ Directive 92/59/CEE du Conseil, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits, modifiée par la Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001.

¹⁷ Voy. O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne*, cit., p. 17.

¹⁸ CJUE (GC), 24 avril 2012, *Kamberaj*, C-571/10 (interprétation de la Directive 2003/109/CE sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée en conformité avec l'importance accordée à l'aide au logement par l'article 34 de la CDFUE).

En somme, même à la lumière de quatrième alinéa du préambule du TUE, il convient de se demander si l'Union peut se permettre d'ignorer la protection de droits sociaux qui, pourtant garantis par la Charte sociale européenne, sont en fait laissés de côté par la Charte des droits fondamentaux, ou par le droit primaire de l'Union, c'est-à-dire si l'Union peut ignorer que ses États membres, en raison d'obligations auxquelles ils ont souscrit dans le système des traités de la Charte sociale européenne, sont tenus de respecter un niveau de protection de certains droits sociaux supérieur à celui que l'on déduit des actes de droit primaire et des mesures de droit dérivé que l'Union adopte. Cet écart est-il concevable dans la définition du socle des droits sociaux de l'Union ? Quelle utilité peut avoir ce socle, que les institutions de l'Union s'attachent à définir et à mettre en œuvre, par rapport aux futures politiques et aux nouvelles normes des États membres, s'il ne met pas suffisamment en exergue le fait que la Charte sociale est le meilleur instrument de protection des droits ?

Il faut toujours rappeler que les États membres ont tous adhéré au système de traités de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, en ratifiant soit sa version originelle de 1961 ou sa version révisée de 1996, bien qu'avec des différences en ce qui concerne les engagements pris, et il faut souligner que le système de traités de la Charte sociale européenne fournit des garanties étendues et complètes pour les droits sociaux et que ces garanties font désormais partie de l'acquis européen en matière de droits de l'homme.

Néanmoins, il faut même remarquer que, de manière de plus en plus insistante, des voix s'élèvent pour dénoncer que l'Union européenne accorde la priorité aux libertés économiques plutôt qu'au respect des droits sociaux. L'apport de la Charte sociale européenne, ici encore, est incontestable : en rappelant la nécessité de ne pas sacrifier la protection de ces droits aux exigences de l'intégration économique, elle permet d'assurer que les progrès de l'intégration européenne consentiront d'améliorer la protection des droits sociaux, au lieu de fournir le prétexte à leur mise en cause. Cette nécessité est parfois vécue comme une contrainte, retardant les progrès du marché intérieur. En réalité, elle est surtout la garante de la légitimité de celui-ci. Elle permet de dessiner les contours d'une « Constitution sociale », indispensable pendant de la « Constitution économique » dessiné par le droit primaire de l'Union européenne¹⁹ ; et ces deux « Constitutions » ne peuvent pas être négligées ou dissociées dans le Socle européen des droits sociaux. Autrement, le conflit peut se poursuivre, surtout en raison du souci des États membres de se conformer à l'interprétation que donne

¹⁹ Voy. O. DE SCHUTTER, P. DERMINE, *The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union*, CRIDHO Working Paper 2016/2, disponible à l'adresse : <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2016-2-ODS-PD-22.12.2016-C.pdf>.

la Cour de justice de l'Union européenne des libertés économiques, que reconnaissent les traités, et qu'il les mène à limiter la protection des droits sociaux : c'est ce qu'illustrent les suites qu'a connues la jurisprudence Laval devant le Comité européen des droits sociaux²⁰.

Ceci n'est cependant pas cohérent avec les obligations assumées par les États qui sont tenus par la Charte sociale européenne. Il ne faut pas taire le fait que ses États, en mettant en œuvre au sein de leur propre ordre juridique des normes de l'Union qui prévoient des standards de protection moins élevés que ceux indiqués par la Charte, bien qu'ils respectent le droit de l'Union violent le droit international.

Il est donc évident que les États membres devront parvenir, bien que de façon graduelle, au standard de protection qu'implique le système de la Charte sociale et, réciproquement, que, dans le cadre d'une crise économique et financière telle que celle actuelle, l'adoption de mesures d'austérité, régressives, doit tenir compte du contenu essentiel des droits sociaux impliqué, tel que défini par l'activité interprétative du Comité européen des droits sociaux²¹. Cela signifie que ces mesures

²⁰ CJUE, Arrêt du 18 décembre 2007, *Laval un Partneri Ltd. c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, Affaire C-341/05 ; CEDS, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, Réclamation n° 85/2012, décision sur le bien-fondé du 3 juillet 2013. Voy., *ex plurimis*, G. ORLANDINI, *Trade Union Rights and Market Freedoms: The European Court of Justice Sets out the Rules*, in *Comparative Labour Law & Policy Journal*, vol. 29, Issue 4, 2008, pp. 573-604 ; C. NIVARD, *Le droit de mener une action collective, un droit fondamental menacé par l'exercice des libertés communautaires : Cour de justice des Communautés européennes (Grande Chambre), International Transport Workers' Federation (C-438/05), affaire dite « Viking », 11 décembre 2007 ; Laval-un Partneri Ltd (C-341/05), 18 décembre 2007*, in *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*, n° 76, 2008, pp. 1191-1207 ; N. HÖS, *The Principle of Proportionality in the Viking and Laval Cases: An Appropriate Standard of Judicial Review?*, European University Institute, EUI Working Paper, LAW 2009/06, disponible à l'adresse : <http://hdl.handle.net/1814/11259> ; L. AZOULAI, *The Court of Justice and the social market economy: The emergence of an ideal and the conditions for its realization*, in *Common Market Law Review*, vol. 45, n° 5, 2008, pp. 1335-1356 ; A.C.L. DAVIES, *One Step Forward, Two Steps Back? The Laval and Viking Cases in the ECJ*, in *Industrial Law Journal*, vol. 37, n° 2, 2008, pp. 126-148 ; B. EDELMAN, *Droit du travail, droit de la concurrence : un nouveau contrat social*, in *Recueil Dalloz*, n° 23, 2009, pp. 1547-1551 ; P. RODIERE, *L'impact des libertés économiques sur les droits sociaux dans la jurisprudence de la CJCE*, in *Droit Social*, n°5, 2010, pp. 573-579, B. BERCUSSON, *The Trade Union Movement and the European Union: Judgment Day*, in *European Law Journal*, vol. 13, n° 3, 2007, pp. 279- 308 ; J. MALBERG, *The impact of the ECJ judgments on Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg on the practice of collective bargaining and the effectiveness of social action*, disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24274/20110718ATT24274EN.pdf>. Voy. aussi : CEDS, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, Réclamation n° 85/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013 ; M. ROCCA, *A clash of kings: The European Committee of Social Rights on the 'Lex Laval' ... and on the EU framework for the posting of workers*, in *European Journal of Social Law*, vol. 3, 2013, pp. 217-232 ; ID., *Détachement des travailleurs et droit du travail collectif : les deux tensions oubliées*, in *Tijdschrift voor Sociaal Recht (T.S.R.) / Revue de Droit Social (R.D.S.)*, n° 3, 2015, pp. 535-579 ; M. BASSINI, F. FERRARI, *Reconciling social rights and economic freedoms in Europe. A constitutional analysis of the Laval saga (Collective Complaint No. 85/2012)*, in M. D'AMICO, G. GUIGLIA (eds., dir.), *European Social Charter and the challenges of the XXI century*, cit., p. 193 s. ; M. C. SALCEDO BELTRAN, *El Consejo de Europa frente a la Unión Europea. Vulneración de la Carta Social Europea por 'Lex Laval'*, Fundación 1° de Mayo, Madrid, Colección Estudios, n° 77, 2014, disponible à l'adresse : <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio77.pdf> ; M. MANFRONI, *La divergence de jurisprudences européennes dans la difficile conciliation entre libertés économiques et droits sociaux*, in J. LUTHER, L. MOLA (eds/dir.), *Europe's Social Rights under the 'Turin Process'*, cit., p. 157 ss.

²¹ Voy. CEDS, *Fédération des Pensionnés Salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce*, Réclamation n° 76/2012, cit., § 75 et *Conclusions XIX-2 (2009), Introduction générale*, § 17. En d'autres termes, le Comité a déduit de l'obligation générale

d'austérité devront être déclarées non conformes à la Charte, s'il était possible d'en adopter qui soient moins attentatoires aux droits. C'est à dire que seront considérées comme inappropriées toutes les mesures régressives qui sont plus afflictives de celles qu'on pouvait adopter pour rejoindre les mêmes objectifs, en considérant que les ressources qui pouvaient être épargnées, pour diminuer – par exemple – la dette souveraine de l'État, auraient été égales, mais avec des effets négatifs mineurs sur la population intéressée et surtout sur les personnes les plus vulnérables.

Il est à souhaiter, au fond, qu'on arrive à établir partout, en particulier au niveau national, qu'une mesure régressive, si elle s'avère plus douloureuse qu'une mesure alternative arrivant au même objectif, soit susceptible d'être déclarée en violation du droit concerné, et enfin de la Constitution compétente, même si elle ne parvient pas à porter atteinte au contenu essentiel, irréductible, du droit touché.

Le principe même de dignité, commun à tous les États membres de l'Union qui sont parties à la Charte sociale, est susceptible d'être violé quand les standards de protection du droit de l'Union sont moins élevés que ceux exigés par la Charte sociale européenne. Ce principe est violé si les États membres, à travers leurs propres institutions, en particulier celles judiciaires, n'appliquent pas comme solution à des cas concrets, le principe de meilleure protection, issue naturel d'un conflit entre toutes les normes internationales compétente qui – notons-le bien – appartiennent à deux systèmes juridiques complémentaires et non concurrentiels lorsqu'est en cause la garantie des droits sociaux.

Il n'est pas moins inquiétant et dangereux le refus qu'a jusqu'à présent exprimé la Cour de justice de considérer que la Charte sociale européenne devait inspirer l'interprétation des dispositions fondamentales de l'Union en matière sociale et plus généralement les principes généraux du droit de

de la Charte de progressivement augmenter le niveau de protection de droits, qu'elle consacre, une présomption de non-conformité des régressions occasionnées à l'occasion de la crise financière, en précisant en plus qu'elles ne peuvent être justifiées que si elles sont adéquates, strictement nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi. Sur le principe de non-régression, ou « principe de *standstill* », voy. en particulier : I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, 2008, spéc. pp. 15-29 et 63-67 ; ID., *Le principe de standstill : actualités et perspectives*, in *Revue Critique de Jurisprudence Belge*, vol. 66, n° 1, 2012, pp. 6-18. En effet, il faut relever que dans le contexte particulier de la crise économique le Comité exerce un contrôle plus étendu que la Cour européenne des droits de l'homme sur les restrictions des droits fondamentaux. Voir, par exemple, *Poulain c. France*, requête n° 52273/08, décision sur la recevabilité du 8 février 2011, dans laquelle la Cour reconnaît une grande marge d'appréciation à l'État d'adopter des mesures de rigueur social ; voy. aussi *Koufaki et Adedy c. Grèce*, requêtes n°s 57665/12 et 57657/12, décision sur la recevabilité du 7 mai 2013, dans laquelle la Cour remarque que, quant à des solutions de rechange, leur existence éventuelle ne rend pas à elle seule injustifiée la législation en cause et que le législateur ne dépasse pas les limites de sa marge d'appréciation ; en outre, « la Cour n'a pas à dire s'il a choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s'il aurait dû exercer son pouvoir différemment » (§ 48). Voir, entre autres, L. MOLA, *The margin of appreciation accorded to States in times of economic crisis: an analysis of the decisions by the European Committee of Social Rights and by the European Court of Human Rights on national austerity measures*, in *Lex Social*, n° 1, 2015, pp. 174-194, disponible à l'adresse : http://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/issue/view/82/showToc ; ID., *Protection of Social Rights in Times of Economic Crisis under the ECHR and the ESC: A Comparative Analysis*, in J. LUTHER, L. MOLA (eds/dir.), *Europe's Social Rights under the 'Turin Process'*, cit., pp. 45-63.

l'Union. Il engendre un risque réel de conflits d'interprétation entre la Cour de justice et le Comité européen des droits sociaux.

Au contraire, et en particulier, la Charte sociale européenne doit servir systématiquement de source d'inspiration pour interpréter le contenu des articles de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Il s'ensuit que la Cour de justice est tenue d'interpréter les articles de la Charte dont les explications font mention de la Charte sociale européenne à l'aune de cette dernière. Au présent la Charte sociale européenne n'est encore prise en compte par la Cour de justice que dans la mesure où elle permet d'explicitier des droits auxquels fait référence la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a puisé en elle, notamment ceux qui se trouvent sous son titre IV, intitulé à la solidarité²².

Il faut même souligner que, jusqu'à présent au moins, l'obligation qui découle de la lecture combinée des articles 6, §1, al. 3, TUE et 52, §7, de la Charte des droits fondamentaux de prendre en compte les sources qui ont inspiré la rédaction des articles de la Charte des droits fondamentaux – contenues dans les « explications » y relatives – pour l'interprétation de celle-ci ne s'est pas traduite, dans la jurisprudence de la Cour de justice, par une prise en compte de l'interprétation donnée par le Comité européen des droits sociaux. La Cour s'est bornée à mentionner les articles de la Charte sociale européenne à titre d'évidence du caractère fondamental des principes qu'elle met en avant²³. La Cour de justice de l'Union européenne ne peut en revanche ignorer que les interprétations du Comité se fondent non seulement sur les dispositions de la Charte mais aussi sur des principes communs aux deux systèmes, dont ils deviennent l'expression concrète est vivante.

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

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

²² CJUE, C-579/12 RX-II, *Commission c. Guido Strack*, 19 septembre 2013, point 26.

²³ Voy. O. DE SCHUTTER, *La Charte sociale européenne par temps de crise*, p. 17, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ad0be>.

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

De même, la Charte sociale européenne peut constituer une source indirecte d'inspiration pour la découverte des principes généraux du droit de l'Union. C'est-à-dire que, dans un premier temps, c'est la Cour européenne des droits de l'homme (la « Cour EDH ») qui détermine le contenu d'un droit fondamental en s'appuyant sur la Charte sociale européenne et que, dans un second temps, c'est la Cour de justice qui fait référence à la jurisprudence de la Cour EDH²⁴.

Il faut que la Cour de justice interprète systématiquement les principes de droit social de l'Union à la lumière de la Charte sociale européenne, comment elle a fait dans l'arrêt *Impact* en 2008. La Cour de justice en cette décision a ajouté que « [l']article [151, premier alinéa, TFUE], qui définit les objectifs en vue desquels le Conseil peut, dans les matières visées à l'article [153 TFUE], mettre en œuvre, conformément à l'article [155, paragraphe 2, TFUE], des accords conclus entre partenaires sociaux au niveau [de l'Union] [...] renvoie à la [C]harte sociale européenne [...] qui fait figurer, dans sa partie I, point 4, le droit de tous les travailleurs à une 'rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant' parmi les objectifs que les parties contractantes se sont engagées à atteindre, aux termes de l'article 20 figurant dans la partie III de cette charte »²⁵.

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

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

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

²⁴ Voy. K. LENAERTS, *Le droit social de l'Union européenne et la Charte sociale européenne*, p. 4, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045adb7>.

²⁵ Voy. CJUE, C-268/06, *Impact c. Minister for Agriculture and Food et autres*, point 113.

- en premier lieu, en procédant à la ratification de la Charte sociale européenne révisée, par les États membres qui ne l'ont pas encore fait, ou, pour ceux qui l'ont déjà fait, en acceptant un nombre plus important de ses dispositions, et aussi en ratifiant toutes les dispositions de la Charte sociale européenne révisée, qui reste l'instrument le plus complet dans ce domaine, par tous les États membres du Conseil de l'Europe. Cela permettrait de faciliter une plus grande intégration des systèmes normatifs de l'Union et du Conseil de l'Europe et présenterait l'avantage de créer un espace européen homogène, où tous les citoyens jouiraient d'une protection sociale comparable. En effet, en ce qui concerne la protection de certains droits sociaux, quelques États ont choisi de ne pas s'engager dans le cadre de la Charte ; toutefois, en application du droit de l'Union européenne, ils ont adopté des actes juridiques ou des mesures offrant une protection égale ou supérieure à celle garantie dans les dispositions de la Charte qu'ils n'ont pas acceptées (dans le cadre de sa version originelle de 1961 ou de la Charte révisée). En d'autres termes, tout en appliquant des normes contraignantes de l'UE dans un domaine couvert par la Charte, certains États n'ont pas accepté les dispositions de la Charte établissant des garanties juridiquement correspondantes. Une plus grande cohérence en ce qui concerne les engagements des États membres de l'UE en matière de droits sociaux dans le cadre des deux systèmes normatifs pourrait, à l'avenir, contribuer à la réalisation de la proposition du Parlement européen visant l'adhésion de l'UE à la Charte ;
- en deuxième lieu, par une application plus large de la procédure de réclamations collectives. À cet égard, il serait souhaitable que l'UE s'emploie de façon plus volontariste à encourager la ratification de la procédure par ses États membres et, plus généralement, à prendre en compte la Charte et la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux afin d'établir un espace juridique plus cohérent pour la mise en œuvre des droits sociaux ;
- enfin, à travers le développement de l'utilisation de la jurisprudence du Comité par les juridictions nationales, par les structures nationales des droits de l'homme et, surtout, comment j'ai déjà souligné plus haut, par la Cour de justice de l'UE.

À ces propositions, il faut ajouter ce qu'a suggéré le Parlement européen dans sa Résolution du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Il a recommandé en effet que la référence de la Charte à l'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne doit être exploitée plus efficacement, par exemple en incluant le critère des droits sociaux dans les analyses d'impact de la Commission et de lui-même²⁶.

L'inclusion d'une référence à la Charte sociale européenne au sein des études d'impact, préparées sous la responsabilité de la Commission, constituerait en même temps une application de la « clause sociale horizontale » de l'article 9 du TFUE, qui dispose que « L'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

À cet égard, il faut rappeler que l'une des recommandations découlant de la première Conférence de Turin, en 2014, a été d'« intégrer les droits sociaux dans les plans de relance économique, adapter les indicateurs d'impacts sociaux et les nouvelles valeurs de référence pour mesurer le bien-être social²⁷ ».

On peut suggérer, en outre, comment relève du rapport de M. Nicoletti, la mise en place d'un mécanisme particulier : une sorte de « *early warning* » (avertissement précoce), adopté par l'Union européenne lorsque la législation communautaire ne respecte pas la Charte²⁸.

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

C'est justement en vue de la définition du « Socle européen des droits sociaux » que la référence à la Charte sociale dans les divers préambules doit être à mon avis mieux valorisée sur le plan de l'interprétation du droit de l'Union, comme d'ailleurs en dispose l'article 31 §2 du Traité de Vienne sur le droit des traités.

En particulier, même si la doctrine est divisée sur la valeur juridique des préambules des accords internationaux²⁹, l'on ne peut douter que le préambule du TUE et celui de la CDFUE peuvent

²⁶ Doc. 2013/2078(INI), cit., § 81. Voy. aussi : *Résolution du Parlement européen du 27 novembre 2014 sur la révision des lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et le rôle du test PME*, doc. 2014/2967(RSP).

²⁷ Voy. M. NICOLETTI, *Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne, Turin, 17-18 octobre 2014, Rapport général*, 51, disponible à l'adresse : http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/TurinConference/Turin-General-Report_FR.pdf.

²⁸ Voy. le *Texte relatif à l'intervention de M. Michele Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à l'occasion de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne (Turin, 17-18 octobre 2014) dont il était le rapporteur général*, 5, disponible à l'adresse : http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/TurinConference/Turin-Speech-Nicoletti-20141017_FR.pdf.

²⁹ R. GENET, *Traité de Diplomatie et de Droit Diplomatique*, III, Paris, 1932, p. 383 ; P. YOU, *Le préambule des traités internationaux*, Fribourg, 1941 ; ID., *L'interprétation des traités et le rôle du préambule dans cette interprétation*, in *Revue*

être utilisés, et même combinés entre eux, comme élément d'interprétation, voir comme paramètre de légalité des actes qui en découlent et dont ils sont parties intégrante.

L'on ne peut douter non plus du fait que chacun des préambules constitue le fondement moral et politique des dispositions juridiques énoncées par la suite dans les divers actes mais qu'ils ne doivent être pour autant compris comme de simples déclarations d'intention, dépourvues d'une quelconque valeur juridique. En effet, leur contenu fournit des indications quant au but et objectif des actes qui en découlent, qui doivent être convergents. Mais c'est du préambule de la CDFUE qu'émerge quelque chose de plus : le 5^{ème} considérant, qui rappelle également les chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe, pourrait peut-être se voir attribuer force juridique équivalente à celle dont dispose la CDFUE.

D'autre part, il ne faut pas non plus minimiser la valeur du considérant quatre du préambule du TUE, dans lequel est mentionnée la Charte sociale européenne, puisque celui-ci a servi de référence significative dans la jurisprudence du Tribunal de la Fonction Publique de l'Union européenne, au soutien de l'application de la Charte même si la Communauté n'avait pas adhéré à cet accord, comme instrument international qui doit guider les institutions dans l'application et l'interprétation des dispositions impliquées dans les différents cas d'espèce³⁰.

De ce qui a été dit, il résulte que le préambule du TUE, et a fortiori le préambule de la CDFUE prenant en compte la teneur du considérant 5, ne sont absolument pas dépourvus d'intérêt juridique, comme cela peut-être dit à propos des préambules des accords internationaux, en particulier de ceux mettant en place des organisations internationales. Il s'ensuit que les énumérations de chacun des préambules mentionnés, constituent à tout le moins des principes d'interprétation pour les institutions, les organes

de droit international et de science diplomatiques et politiques, 1942, p. 22 ss. ; L. DISCHLER, *Präambel*, in H. J. SCHLOCHAUER (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin, 1961, p. 790 s.; J. A. CORRIENTE CORDOBA, *Valoración jurídica de los preámbulos de los tratados internacionales*, Pamplona, 1973; G. SCELLE, *Précis de Droit des Gens, principes et systématique*, II, Paris, 1984, p. 464 ; H. D. TREVIRANUS, *Preamble*, in R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law [EPIL]*, vol. III, Amsterdam, 1997, p. 1097 s.; E. SUY, *Le préambule*, in E. YAKPO, T. BOUMEDRA (eds.), *Liber amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, La Haye-London-Boston, 1999, p. 253 ss.; M. MOÏSE MBENGUE, *Preamble*, in R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, vol. VIII, Oxford, 2006, p. 397 ss. ; P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, 2009, p. 146 ; C. CURTI GIALDINO, *Osservazioni sul contenuto e sul valore giuridico del preambolo del Trattato sull'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n° 3, 2011, pp. 457-481.

³⁰ Voy. les affaires jointes F-69/07 et F-60/08, *O c. Commission*, point 134 : « Or, même si la Communauté n'a pas adhéré à cette charte, celle-ci est mentionnée dans le quatrième considérant du préambule du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'à l'article 136 CE et fait partie des instruments internationaux devant guider les institutions dans l'application et l'interprétation des dispositions du statut et du RAA, spécialement celles qui tendent à priver un travailleur d'une protection sociale fondamentale, par la voie d'une simple faculté laissée à l'appréciation de l'administration. ».

et les organismes de l'Union qui doivent en tenir compte dans la réalisation des tâches qui leur ont été assignées ; principes qui sont appelés à guider tous les opérateurs juridiques (le premier chef desquels les juges nationaux) dans l'interprétation et l'application du droit de l'Union.

Il me semble, en outre, qu'il faudrait également mettre davantage en relief la Charte dans la phase d'élaboration des actes de l'Union, juridique et politique. En particulier, dans les "visas" et "considérants", la Charte devrait être rappelée non seulement de manière générale mais également en indiquant à chaque fois les dispositions pertinentes, lorsqu'il s'agit, évidemment, de droits sociaux qu'elle reconnaît et protège, de manière à ce que sa valeur de texte fondateur et fondamental soit explicite, c'est-à-dire par une référence directe, pour atteindre le niveau de garantie qu'elle demande y compris sur le plan de l'interprétation, dans la perspective d'une extension maximale de la garantie³¹ y compris dans l'ordre juridique de l'Union.

Toujours pour ce qui concerne la procédure normative, dans le respect du récent d'accord interinstitutionnel pour « mieux légiférer », conclu le 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne³², il serait nécessaire à mon avis de prévoir de manière systématique, c'est-à-dire obligatoire, une évaluation sur le respect de la Charte sociale par les normes en cours d'élaboration. Cette évaluation, prévue dans le cadre de l'évaluation d'impact, prévue par l'accord que je viens de mentionner, devrait ensuite être transmise aux États membres et être citée dans les visas et/ou considérants du texte.

Y compris dans la phase descendante de la législation européenne, en particulier lors de la transposition des directives, il serait nécessaire de rappeler aux États membres l'obligation de respecter la Charte sociale européenne dans la transposition des actes de l'Union au sein des ordres juridiques internes. Il en va ainsi particulièrement des directives qui n'ont pas encore été intégrées dans le droit interne d'un certain nombre de Parties contractantes. De cette façon, la Charte deviendrait un élément indispensable du Socle, lequel ne peut être que le résultat d'une recherche systématique de la protection la plus élevée des droits mise en cause et de leurs titulaires. À ce sujet,

³¹ Voy., *ex plurimis*, L. F. M. BESSELINK, *Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union*, in *Common Market Law Review*, vol. 35, Issue 3, 1998, pp. 629-680 ; A. A. CANÇADO TRINDADE, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, México, D. F., 2a ed. actualizada, 2009, p. 311 s. ; G. F. FERRARI, *The Codification of Human Rights at National and International Levels*, in W.-Y. WANG (ed.), *Codification in International Perspective. Selected Papers from the 2nd IACL Thematic Conference*, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2014, pp. 187-237, spéc. p. 227 s.

³² Voy. JOUE, L 123, du 12 mai 2016.

le Socle représente un outil indispensable, compte tenu de la tendance des États membres de l'Union à considérer que, dans des domaines couverts par des directives, celles-ci constituent le seul niveau d'exigence à satisfaire, de manière telle que les dispositions plus généreuses de la Charte sociale européenne peuvent être mises hors-jeu.

Je veux, cependant, rappeler ici également les avancées récentes en matière de coopération institutionnelle entre le Conseil de l'Union, coopération qui accompagne de manière cohérente les propositions illustrées jusqu'ici. Il faut ainsi faire mention de l'installation, en avril 2016, de points focaux dans chacune des organisations, c'est-à-dire d'agents de liaison à des fins de coopération, afin de favoriser le contact entre elles. Les points focaux ont été installés sur le fondement d'un accord entre le Secrétaire général Jagland et le Commissaire Timmermans, dans le but de s'assurer, en particulier, que les valeurs et des principes de la Charte soient pris en considération dans l'élaboration de la nouvelle législation de l'Union ; et d'autres initiatives ont été entreprises en matière sociale.

Une autre avancée au niveau institutionnel, qu'il est important de signaler, est représentée enfin, par le développement ultérieur de la collaboration entre le Comité européen des droits sociaux et la Cour de justice de l'Union, récemment sous forme d'un échange de vues, le 20 octobre 2016, entre le Comité et le Président de la Cour de justice, Lenaerts.

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

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

Je pense que l'avis du Secrétaire général du Conseil de l'Europe³³ – dont M. Brillat a parlé dans son intervention – est l'instrument le plus adéquat, dans la phase actuelle, pour rappeler à tous les acteurs politiques et institutionnels impliqués dans le « Processus de Turin » et dans l'élaboration du Socle européen des droits sociaux, que placer la Charte sociale européenne au son cœur contribuera à la

³³Voy. *Avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur l'initiative visant la mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne*, adopté le 2 décembre 2016 et publié seulement le 20 janvier 2017, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dd0bd>.

mise en place d'un cercle vertueux de croissance partagée et durable, tout en empêchant le cercle vicieux du dumping social. Ce qui en résultera c'est bien une Europe plus florissante, qui contribue au développement de l'équité, et plus unie.

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

- les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) soient formellement intégrées dans le Socle européen des droits sociaux en tant que référence commune pour la garantie de ces droits. Cette intégration permettra d'inclure dans le Socle les droits qui font déjà partie de l'acquis social de l'Union européenne, ainsi que ceux qui, étant garantis, au moins formellement, par ses États membres dans le cadre du système de traités de la Charte sociale européenne, pourraient être intégrés, avec la gradualité nécessaire, dans ledit acquis ;
- la procédure de réclamations collectives, fondée sur le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, soit reconnue par le Socle européen des droits sociaux pour la contribution qu'elle apporte à la réalisation effective des droits de la Charte, ainsi qu'au renforcement de démocraties inclusives et participatives. Les réclamations collectives et la procédure y relative permettent l'évaluation rapide et objective des besoins de protection et l'identification des risques de dérive susceptibles de mettre en péril la cohérence de l'acquis social européen et la viabilité à plus long terme de la croissance et de la cohésion de nos sociétés. En fin de compte, les réclamations collectives contribuent à la réalisation du projet européen et au maintien de la sécurité démocratique sur le Continent. Dans le document d'accompagnement sur l'acquis social, la Commission estime que cette Charte peut être considérée comme une déclaration des principes fondamentaux chers à l'Union et à ses États membres. Il est donc souhaitable que l'Union place la Charte sociale européenne au cœur du Socle européen des droits sociaux ; un telle décision permettra de gommer les incohérences et favorisera la réalisation concrète de ces droits fondamentaux en Europe.

D'autre part, le Socle constituera aussi un exemple cohérent de l'application concrète d'une autre disposition du TUE, non moins fondamentale, son article 21 qui, au §1 indique de manière non équivoque que l'Union s'efforce de développer des relations avec les organisations internationales régionales, comme le Conseil de l'Europe, qui partagent les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement, en particulier l'universalité et l'indivisibilité des droits de

l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine et les principes d'égalité et de solidarité, à travers des politiques et des actions à même de les sauvegarder et de les consolider. Cette synergie contribuera, en somme, à la mise en place d'un cercle vertueux en vue d'une croissance partagée et durable dans des États qui sont membres de l'Union européenne et au même temps du Conseil de l'Europe.

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

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