

## LA POLITIQUE SOCIALE À L'AUNE DU « MIEUX LÉGIFÉRER »

Dominique NAZET-ALLOUCHE<sup>1</sup>

### Résumé

La nouvelle politique du « Mieux légiférer » est pourvue d'un impact significatif sur la politique sociale, du fait de l'abandon de précédentes propositions de directives, de la réticence induite à promouvoir de nouvelles normes, de la multiplication des analyses d'impact affectant le processus décisionnel. Le socle européen des droits sociaux récemment adopté et ses initiatives subséquentes ne suffiront pas à compenser les effets négatifs du « Mieux légiférer » au regard du renforcement des droits des travailleurs.

### *Abstract*

*The Better Regulation Agenda has a significant impact on social policy, due to the abandonment of previous proposals for directives, the reluctance to promote new standards, the multiplication of impact assessments about the European policy-making. The recent European Pillar of social rights and its subsequent initiatives will not be able to reduce the negative effects of Better regulation for the workers' rights.*

Dernière étape en date d'une politique enclenchée au début des années 2000, le paquet « Mieux légiférer » publié par la Commission européenne le 19 mai 2015, complété par l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 et la communication de la Commission du 14 septembre 2016, affichent pour objectif d'améliorer l'efficacité du processus législatif de l'Union européenne.

Ce programme est pourvu de trois ressorts : l'amélioration de la transparence du processus décisionnel, le recours à une expertise probante, ainsi que l'amélioration et la simplification de la réglementation européenne. Appliquées à la politique sociale, de telles options, et notamment la dernière, ne pourraient qu'être approuvées si elles devaient conduire à une réglementation renforcée et judicieuse améliorant les droits des travailleurs, d'application et d'interprétation plus aisées. Toutefois, la finalité sous-jacente de la stratégie du « Mieux légiférer », à savoir favoriser le

---

<sup>1</sup> Chercheure, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

développement des entreprises, autant que sa mise en œuvre telle que proposée par la Commission, conduisent à une appréciation beaucoup plus réservée voire critique, notamment de la part des organisations syndicales. Ainsi, la Confédération européenne des syndicats affirme que l'initiative Better Regulation est un programme de déréglementation visant à démanteler l'acquis social européen<sup>2</sup>. Les programmes de travail de la Commission pour les années 2016 et 2017 sont sans aucun doute imprégnés du programme REFIT et de la politique du « Mieux légiférer ». Ainsi, l'année 2016 n'a connu aucune avancée en matière sociale.

Pourtant, à côté de la volonté de mieux légiférer, s'est récemment manifestée l'intention de redynamiser l'Europe sociale, en panne depuis un certain nombre d'années. En effet, le vote en faveur du « brexit » comme la montée de partis populistes et eurosceptiques, favorisée par le sentiment de délaissement de la part des classes populaires, incitent les institutions européennes à rafraîchir la coloration sociale de l'Europe.

Dans quelle mesure ces deux objectifs sont-ils conciliables et conciliés ? Vont-ils cohabiter ou au contraire l'un prend-il et prendra-t-il le pas sur l'autre ? Quelle est pour l'heure la teneur des projets de la Commission en matière sociale ? Force est de constater que le programme de travail pour 2017 ne s'avère guère audacieux.

### **1) Le social à l'épreuve du « Mieux légiférer »**

Mettant en œuvre sa volonté de Mieux légiférer, la Commission a renoncé à quatre-vingts propositions normatives non finalisées dans son programme de travail pour 2015. Parmi elles, deux relèvent du domaine social : il s'agit de la révision de la directive 92/85 sur la protection de la maternité et d'une proposition de directive relative à la représentation des femmes dans les conseils des sociétés, lesquelles avaient suscité soit un blocage au niveau du Conseil, soit un désaccord entre Parlement et Conseil. La Commission a mis en œuvre à leur propos son option de « considérer comme une bonne pratique de gestion législative le fait de retirer des propositions bloquées en phase législative ». D'autres propositions ont ensuite été officiellement abandonnées ou sont tombées dans les limbes : une politique qui ne paraît pas étrangère à la politique du « Mieux légiférer ». En outre, le social n'est pas épargné par la multiplication des analyses d'impact, outil destiné à l'amélioration des normes de l'Union.

<sup>2</sup> <https://www.etuc.org/fr/issue/better-regulation>.

## 1.1 L'abandon des propositions précédemment émises

**La révision de la directive 92/85<sup>3</sup> sur la protection de la maternité.** En 2008, la Commission a proposé une révision de la directive du 19 octobre 1992 afin, entre autres, de porter le congé de maternité de 14 à 18 semaines. En octobre 2010, le Parlement européen s'est, notamment, exprimé en faveur d'un congé maternité de 20 semaines intégralement payé, et d'un congé paternité de 2 semaines. La proposition est ensuite restée bloquée au Conseil pendant plus de 4 ans. Après avoir donné, en décembre 2014, six mois supplémentaires aux co-législateurs pour trouver un accord, la Commission a abandonné sa proposition le 1<sup>er</sup> juillet 2015, retrait précédemment annoncé dans la communication REFIT de 2014 et confirmé dans le programme de travail de la Commission pour 2015, tout en annonçant la présentation ultérieure d'une proposition de plus grande ampleur<sup>5</sup>.

Le 20 mai 2015, les députés européens avaient pourtant voté en session plénière une résolution demandant la reprise des négociations, et appelant la Commission européenne à ne pas retirer son projet de directive, ou à présenter une nouvelle initiative législative avant la fin de l'année. Jusqu'à présent, les retraits générés par l'opposition du Conseil étaient généralement précédés des négociations interinstitutionnelles. La Commission Juncker semble s'être affranchie de ces contraintes en procédant à des retraits systématiques concernant des propositions dont le Parlement souhaitait poursuivre l'examen. Si l'abandon de sa proposition par la Commission s'inscrit incontestablement dans le cadre du « Mieux légiférer », cette dernière a déployé beaucoup d'efforts pour parvenir à l'effectivité de la révision. Mais ne doit-on pas attendre de la Commission la recherche d'un consensus quelles que soient les difficultés ?

**La représentation des femmes dans les conseils des sociétés.** Pour favoriser la parité entre les hommes et les femmes, la Commission européenne a présenté, le 14 novembre 2012, une proposition de directive destinée à assurer une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes dans les conseils d'administration et de surveillance des sociétés cotées en bourse<sup>6</sup>, à l'exclusion des PME<sup>7</sup>. Plus précisément, la proposition de directive avait pour objectif d'accroître sensiblement, dans l'ensemble de l'Union, le nombre de femmes dans les organes de décision économique, en fixant un objectif minimum de 40 % de femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées à l'horizon 2020, et 2018 pour les entreprises publiques sur lesquelles les pouvoirs publics exercent une influence dominante. À titre de mesure complémentaire, la proposition imposait également aux mêmes sociétés, dans le cadre de l'autorégulation, de se fixer des objectifs concernant la représentation des deux sexes

3 Directive du 19 octobre 1992 « concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail ».

4 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, 3 octobre 2008, COM (2008) 637 final.

5 Ce qui fut fait avec l'initiative sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale (cf. *infra*), laquelle ne règle pas, cependant, la question de l'allongement du congé de maternité.

6 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse et à des mesures connexes, COM (2012) 614 final. Sur la proposition, cf. note J. REDENIUS-HOEVERMANN, « Améliorer l'équilibre hommes/femmes parmi les administrateurs des sociétés cotées en bourse? », *Journal de droit européen*, 2013, p. 95.

7 Telles que définies par la recommandation 2003/361 de la Commission.

parmi leurs administrateurs exécutifs, cet objectif qualifié de « souple » par la Commission elle-même étant à atteindre au plus tard en 2020, et 2018 pour les entreprises publiques.

Le projet, voté par le Parlement le 20 novembre 2013, a été débattu trois fois au Conseil sans qu'un consensus ait pu être dégagé. La Commission a affirmé en 2015 continuer à soutenir l'adoption de la proposition de directive<sup>8</sup>, l'ayant, au demeurant, inscrite dans la liste des propositions prioritaires en attente dans le programme de travail pour 2016. Toutefois, la proposition a disparu de cette liste dans le programme de travail pour 2017. Le projet a été abandonné au nom de l'allégement de la législation de l'Union, mais cette proposition a suscité un réel blocage au Conseil, certains États membres s'y opposant au nom de la subsidiarité.

***La révision de la directive 2003/88 sur l'aménagement du temps de travail***, engagée par la Commission européenne en 2004<sup>9</sup>, a été abandonnée, cette révision s'avérant, il est vrai, difficile. Il s'agissait, notamment, de préciser les règles relatives aux temps de garde dans certains secteurs d'activité suite à la jurisprudence de la Cour de justice, de prévoir davantage de flexibilité pour le calcul de la durée maximale de travail du temps de travail hebdomadaire, et de réexaminer l'« opt-out » individuel. Les négociations entre les États au sein du Conseil, puis entre le Parlement européen et le Conseil, ont duré cinq ans, pour aboutir finalement à un échec en 2009. Le Parlement a refusé la clause dite d'« opt-out », préconisé l'assimilation du temps de garde à du temps de travail, ainsi que le calcul du temps de travail par travailleur et non par contrat pour les travailleurs disposant de contrats multiples. Suite à l'échec du trilogue, la Commission fit une seconde tentative pour parvenir à la révision de la directive. De nouvelles négociations entre les partenaires sociaux ont été entamées en 2010, prolongées jusqu'à fin 2012, mais ces derniers n'ont pas réussi à trouver un terrain d'entente, notamment à propos de la clause d'« opt-out », ainsi que sur le temps de garde et le repos compensatoire. La Commission a ouvert une consultation publique qui s'est déroulée du 1<sup>er</sup> décembre 2014 au 18 mars 2015 sur la révision de la directive, annoncé une nouvelle proposition pour 2016, pour finalement abandonner son projet de réforme au profit d'un guide destiné à améliorer l'application de la directive existante, comme annoncé dans son programme de travail pour l'année 2017<sup>10</sup>. Avec pour objectif d'améliorer la sécurité et la clarté juridiques, mais dénuée de tout caractère contraignant, la « communication interprétative » de clarification fournit une exégèse de la directive, soit en reprenant la jurisprudence de la Cour de justice, soit en donnant la propre interprétation de la Commission lorsque la jurisprudence est absente ou peu probante. Cette initiative, conçue comme une réponse au volume croissant du contentieux, a pour vocation de permettre une mise en œuvre pertinente et d'éviter les infractions. Elle s'inscrit sans aucun doute dans la perspective de la Communication du 19 janvier 2017 relative au « Mieux légiférer », mais traduit également la grande difficulté à réaliser la révision de la directive de 2003.

8 Commission européenne, *Engagement stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2016-2019 Programme de travail pour 2016*, annexe III, pt 3.

9 COM (2004) 607 final.

10 Communication interprétative relative à la directive 2003/88 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, 2017/C167/01, JOUE 24 mai 2017, C165/01.

**La proposition de directive horizontale sur l'égalité de traitement.** Devant marquer une étape importante dans la lutte contre les discriminations et destinée à compléter le dispositif existant, une proposition de directive horizontale relative à l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de conviction, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle<sup>11</sup> a été déposée le 2 juillet 2008. L'objectif était de mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement dans les domaines de la protection sociale, y compris la sécurité sociale, des soins de santé, des avantages sociaux, mais également de l'éducation, de l'accès aux biens et aux services, et de la fourniture de biens et services à la disposition du public y compris en matière de logement. Pour ce faire, la proposition préconisait d'interdire les discriminations tant directes qu'indirectes, ainsi que le harcèlement et les rétorsions. Bloquée au Conseil depuis que le Parlement a arrêté sa position le 2 avril 2009<sup>12</sup> soutenant en substance la proposition de la Commission, reportée plusieurs fois, n'étant plus soutenue que par un petit nombre d'États, la proposition est tombée dans les oubliettes, la Commission n'envisageant pas pour l'heure une nouvelle proposition.

## 1.2 La multiplication des analyses d'impact

Aux termes de la nouvelle politique du « Mieux légiférer », l'amélioration de la législation nécessite le recours à une expertise probante, concrétisée par un accroissement significatif des analyses d'impact. S'en trouvent affectés tant les co-législateurs que les partenaires sociaux.

**Le législateur sous la férule des experts.** Selon l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016, une analyse d'impact sera effectuée chaque fois que l'initiative de la Commission, qu'elle soit législative ou non, sera susceptible d'avoir une incidence économique, environnementale ou sociale importante. En outre, les initiatives prévues dans le programme de travail de la Commission feront, en principe, l'objet d'une analyse d'impact. On peut donc en déduire que toute initiative sociale sera accompagnée d'une analyse d'impact. Il est vrai que cette approche traduit la pratique déjà bien ancrée d'un recours de plus en plus fréquent aux analyses d'impact de la part de la Commission, notamment en la matière. La communication de la Commission du 19 mai 2015 a ajouté de nouveaux critères à la boîte à outils pour l'évaluation des initiatives dans le domaine social<sup>13</sup> qui laissent certains observateurs perplexes<sup>14</sup>. Par ailleurs, l'efficacité de l'instrument s'avère conditionnée par la méthodologie qui sera utilisée autant que par sa qualité.

Ledit accord prévoit également que Parlement et Conseil sont tenus de tenir « pleinement compte » des analyses d'impact de la Commission lors de l'examen des propositions législatives, ce qui restreint sans conteste la possibilité de modifier les propositions de la Commission alors que le

11 Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, 2 juillet 2008, COM (2008) 0426.

12 JOUE C 137 E, 27 mai 2010, p. 68.

13 Better Regulation « toolbox », outils 7 et 25, Commission staff working document, Better Regulation Guidelines, SWD (2015) 111final.

14 E. VAN DEN ABEELE, Le pilier social de l'UE à l'épreuve du mieux légiférer Étude CESE, novembre 2016, p.6.

Parlement européen se montre enclin à améliorer ces dernières. En revanche, le détricotage des propositions de la Commission par le Conseil pourrait s'en trouver gêné.

Par ailleurs, la Commission souhaite que l'utilisation des analyses d'impact soit étendue au Parlement et au Conseil, ces deux institutions étant appelées à effectuer une analyse d'impact s'ils modifient de manière significative les propositions de la Commission. Outre qu'il reste à déterminer ce qu'il convient d'entendre par « modification substantielle », ces institutions, demeurant peu enclines aujourd'hui à recourir à de telles analyses, disposent-elles des ressources matérielles et humaines suffisantes ? Une telle pratique rendra de toute évidence les modifications des propositions de la Commission plus compliquées et plus hasardeuses, bridant ainsi la force de proposition du Parlement.

Pus globalement et ainsi que l'observe la Confédération européenne des syndicats, la généralisation des analyses d'impact « introduit une procédure plus longue, plus onéreuse et plus bureaucratique qui risque de freiner le progrès social »<sup>15</sup>.

***L'efficacité du dialogue social en question.*** Le dialogue social est également soumis aux analyses d'impact, ce qui porte notamment atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux, à propos de la mise en œuvre d'un accord par voie de directive.

Aux termes de l'article 155 § 2 du TFUE, les partenaires sociaux peuvent conjointement demander à la Commission de présenter une proposition de « décision du Conseil », en pratique une directive<sup>16</sup>, visant à assurer la mise en œuvre de leurs accords. Or, le droit d'initiative de la Commission lui confère le pouvoir d'apprécier l'opportunité de saisir le Conseil<sup>17</sup>, sans toutefois posséder la faculté de modifier le contenu de l'accord. La Commission a usé de ce pouvoir dans l'esprit du « Mieux légiférer » à propos du premier accord-cadre signé dans la coiffure.

Désormais, à l'instar des principes énoncés par la Commission afin de mieux légiférer, la décision de saisir le Conseil sera étayée par une analyse d'impact proportionnée dès lors que l'accord en cause sera susceptible d'avoir des incidences significatives. Celle-ci mettra l'accent en particulier sur la représentativité des parties signataires, la légalité de l'accord par rapport au cadre juridique de l'Union et le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Du fait du rôle et de l'autonomie des partenaires sociaux, les analyses d'impact devront, en l'occurrence, être accompagnées de modalités spécifiques qu'il reste à préciser.

Dans la mesure où le droit même de la Commission de juger de l'opportunité de saisir le Conseil n'est pas à l'abri de la critique, contesté au demeurant par les partenaires sociaux, le préalable de l'analyse d'impact ne peut, *a fortiori*, emporter l'adhésion.

15 Confédération européenne des syndicats, déclaration de la CES sur le paquet « Mieux légiférer ».

16 Instrument choisi par la Commission.

17 Ce qui fut confirmé par le TPICE, 17 juin 1998, *UEAPME*, aff. T-135/96, *Rec. II*, p. 2335.

## 2) Les avancées sociales dans le respect du « Mieux légiférer »

Si le socle des droits sociaux récemment adopté marque incontestablement une évolution positive, celui-ci ne confère, néanmoins, aucun droit nouveau aux travailleurs et assurés sociaux. Au-delà, les quelques initiatives présentées n'offrent aucun caractère novateur et cette réticence à promouvoir de nouvelles normes est sans aucun doute marquée du sceau du « Mieux légiférer ».

### 2.1 L'élaboration d'un socle européen des droits sociaux et les initiatives subséquentes

Après une première ébauche élaborée en mars 2016, suivie d'une vaste consultation publique entre mai et décembre 2016, la Commission a présenté une proposition, sous forme de recommandation, portant sur un socle des droits sociaux<sup>18</sup>. Ce dernier repose sur 20 principes et droits essentiels s'articulant autour de trois objectifs : l'égalité des chances et l'accès au marché du travail pour tous ; l'équité dans les conditions de travail ; une protection sociale adéquate favorisant l'inclusion. Avec pour dessein de favoriser la convergence des droits nationaux par le haut, il est conçu prioritairement pour la zone euro du fait de l'opposition de certains États membres tels que la Pologne ou la Hongrie à toute avancée sociale, mais concerne potentiellement tous les États membres souhaitant y adhérer.

Même si l'initiative mérite d'être saluée dans la mesure où elle succède à de nombreuses années d'immobilisme, force est de constater qu'il s'agit d'une avancée modérée qui porte la marque REFIT. Dépourvu de force contraignante, le socle européen des droits sociaux n'est que l'énoncé d'un certain nombre de principes. Fondé sur l'acquis social déjà existant, sa finalité n'est pas clairement définie. Ne s'agit-il pas essentiellement d'une incitation à la convergence des règles nationales, autrement dit d'un cadre destiné à encourager les États membres à modifier eux-mêmes leurs propres législations ? En outre, la mise en œuvre de ce socle n'est assortie d'aucun engagement. À l'occasion de la publication de ce dernier, Maryanne Thyssen a d'ailleurs affirmé qu'il était hors de question d'introduire trop de normes.

Dans la continuité du socle des droits sociaux et simultanément, mais aussi conformément à son programme de travail pour 2017, la Commission a présenté plusieurs initiatives, outre la communication portant interprétation de la directive relative à l'aménagement du temps de travail, et qui pour reprendre les termes mêmes de la Commission, n'en constitue qu'une clarification<sup>19</sup> et sert de palliatif à une réforme abandonnée.

En premier lieu fut déposée une initiative visant à promouvoir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants qui travaillent<sup>20</sup>. Cette initiative fait suite au retrait,

18 Recommandation 2017/761 sur le socle européen des droits sociaux, JOUE 29 avril 2017, L113/56.

19 cf. *supra*.

20 Communication de la Commission, *Initiative visant à promouvoir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants qui travaillent*, 26 avril 2017, COM (2017) 252 final.

en 2015, de la proposition de la Commission relative à la révision de la directive 92/85/CEE sur la protection de la maternité<sup>21</sup>. S'inscrivant dans la perspective de l'égalité des sexes, elle comporte un ensemble de mesures dont la plupart sont de nature non législative, s'inscrivant en cela dans la perspective du « Mieux légiférer ». Elle renferme, néanmoins, une proposition de directive qui tend à préserver et développer les droits existants, notamment ceux garantis par la directive sur le congé parental. Elle propose ainsi la généralisation d'un congé de paternité de dix jours à l'occasion de la naissance d'un enfant, un congé parental de quatre mois jusqu'aux douze ans de l'enfant rémunéré à hauteur des indemnités de maladie, un congé pour s'occuper de proches gravement malades ou dépendants à hauteur de cinq jours par an rémunéré dans les mêmes conditions, le droit des parents d'enfants âgés au maximum de douze ans et des travailleurs qui s'occupent de proches dépendants à demander des formules de travail souples, assorti d'une protection contre le licenciement de ceux qui en font la demande.

La Commission a par ailleurs lancé deux consultations des partenaires sociaux conformément à l'article 154 TFUE, l'une sur la révision de la directive 91/533 relative à l'information du travailleur sur ses conditions de travail<sup>22</sup> dans une perspective de modernisation et au titre du programme REFIT, et l'autre sur une action en faveur de l'accès de tous les citoyens à la protection sociale et aux services de l'emploi.

## 2.2 La rareté des nouvelles initiatives législatives

En dehors des initiatives précédemment évoquées et présentées dans la continuité du contexte du socle des droits sociaux, l'heure est la disette en matière sociale, et il faut y voir incontestablement la marque du « Mieux légiférer ». Aucune initiative novatrice, ambitieuse, n'est envisagée et certains textes pourtant attendus ne sont pas d'actualité.

**En matière de santé et de sécurité**, aucune nouvelle proposition de directive n'est annoncée dans le programme de travail pour l'année 2017, lequel se situe dans la ligne du cadre stratégique pour la période 2014-2020 et s'avère incontestablement marqué de la volonté d'une réduction des coûts pour les entreprises.

Dans une communication en date du 10 janvier 2017<sup>23</sup>, la Commission confirme la nécessité d'encourager les États membres à revoir leur législation en la matière. Si les normes nationales sont plus détaillées que les prescriptions de l'Union européenne encore faut-il que la protection des travailleurs s'en trouve renforcée, mais également « que les entreprises ne soient soumises à aucune charge administrative supplémentaire inutile ».

21 Cf. *supra*.

22 Document de consultation du 26 avril 2017, Première phase d'une consultation des partenaires sociaux, organisée en vertu de l'article 154 TFUE sur l'éventualité d'une révision de la directive relative à la déclaration écrite (directive 91/533/CEE) dans le cadre du socle des droits sociaux C (2017), 2611final.

23 *Des conditions de travail plus sûres et plus saines pour tous – Moderniser la législation et la politique de l'Union européenne en matière de sécurité et de santé au travail*, COM (2017) 12 final.

Par ailleurs, il est envisagé de supprimer ou d'actualiser les dispositions caduques d'un certain nombre de directives, six d'entre elles ayant été pointées comme prioritaires, avec pour finalité clarté, cohérence et pertinence des normes. Il s'agit, certes, de simplifier et de réduire la charge administrative pour les entreprises et les autorités de contrôle, mais dans le maintien voire l'amélioration de la protection des travailleurs.

En revanche, le déblocage d'une proposition de directive datant déjà de plusieurs années et relative aux troubles musculo-squelettiques a été sacrifié sur l'autel du programme REFIT par le mandat précédent de la Commission européenne<sup>24</sup> et n'a pas été exhumé. Quant à la proposition de directive sur les risques psychosociaux pourtant réclamée et un temps attendu, il n'en n'est plus question.

Seule la révision de la directive sur les agents cancérigènes et mutagènes<sup>25</sup> sur le métier depuis plus de dix ans, a suivi son cours, même si la Commission avait annoncé son abandon dans le programme REFIT. En mai 2016, donc au moment du dernier paquet « Mieux légiférer », la Commission a proposé d'ajouter de nouvelles valeurs limites ou de modifier des valeurs existantes pour réduire l'exposition à de nouveaux agents cancérigènes<sup>26</sup> sur les lieux du travail<sup>27</sup>. Si le dossier a été longtemps bloqué, le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord le 11 juillet 2017 qui va bien au-delà de la proposition de la Commission européenne laquelle se limitait à la question des valeurs limites d'exposition. Les co-législateurs ont dépassé la frilosité de cette dernière, en lui imposant, notamment, d'envisager la possibilité d'inclure les substances reprotoxiques dans le champ d'application de la directive. Par ailleurs, une seconde proposition de directive datant de début janvier 2017 est à l'heure actuelle sur le bureau du Parlement européen, et une troisième révision est annoncée pour début 2018.

En revanche, la mise en œuvre par voie de directive, demandée par les partenaires sociaux, de l'Accord-cadre européen d'avril 2012 sur la protection de la santé et de la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure aurait en son temps été bienvenue. Malgré l'opposition de dix États membres affirmée avant même la moindre initiative de la part de la Commission, cette dernière avait indiqué en 2014, en réponse à une question parlementaire, qu'une étude externe coûts/avantages avait été finalisée et qu'elle était en train de rédiger sa propre appréciation comme préalable à toute décision, pour finalement renoncer à la directive attendue. Cette position avait, au demeurant, été annoncée dans le programme REFIT. Un nouvel accord-cadre a été conclu le 23 juin 2016 après un long travail de réécriture, en lien avec la Commission et le Conseil, et les partenaires sociaux ont demandé, une nouvelle fois, qu'il soit mis en œuvre par voie de directive. Cependant, la Commission procédera, à une analyse d'impact dotée des effets prévus par l'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation du 13 avril 2016<sup>28</sup>. Si elle est favorable au texte, elle invitera le Conseil à adopter la directive sollicitée.

24 COM (2013) 685 final.

25 Directive 2004/37/CE.

26 La directive 2004/37/CE n'en vise que trois.

27 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail, 13 mai 2016, COM (2016) 248 final.

28 Aux termes de cet accord, le Parlement européen et le Conseil tiennent pleinement compte des analyses d'impact de la Commission lorsqu'ils se prononcent sur les propositions législatives.

***L'information et la consultation des travailleurs.*** Dans une résolution en date du 15 janvier 2013 – également appelée rapport Cercas – le Parlement européen, soutenu par la CES, avait demandé à la Commission, au titre de l'article 225 TFUE, de présenter une proposition d'« acte législatif » sur l'information et la consultation des travailleurs, l'anticipation et la gestion des restructurations. Dans une communication du 13 décembre 2013<sup>29</sup>, la Commission répond que dans le cadre de sa politique visant à mieux légiférer, elle a dressé un « bilan de qualité » du droit de l'Union en matière d'implication des travailleurs. Selon ce bilan, le cadre législatif est globalement adapté aux besoins : dans l'ensemble, les trois directives sont pertinentes, efficaces et cohérentes, et se renforcent mutuellement ; de même, les avantages qu'elles génèrent sont probablement supérieurs à leurs coûts. L'évaluation a, toutefois, mis en lumière des lacunes et des faiblesses concernant le champ d'application et la mise en œuvre de ces directives. Certains acteurs ont remis en question le fait qu'elles ne s'appliquaient pas, notamment, aux petites entreprises ni aux administrations publiques jugeant que cette exclusion limitait l'utilité pratique des directives pour une part importante des travailleurs.

Le bilan de qualité a également pointé quelques facteurs qui, en certaines circonstances, ont peut-être contribué à réduire l'efficacité des directives. Il s'agit, notamment, du petit nombre d'organes représentatifs, de la qualité de leur implication compte tenu d'un mode de consultation souvent limité ou purement formel, de leur influence stratégique, de la méconnaissance des droits et obligations, ainsi que du respect et du contrôle de l'application des textes. En conséquence, certains objectifs des directives ne semblent pas avoir été pleinement réalisés, notamment la réduction du nombre de licenciements collectifs, l'amélioration de la gestion et de l'anticipation des changements, ainsi que le renforcement de la capacité d'adaptation et d'insertion professionnelle des travailleurs. Enfin, le bilan a mis en évidence de possibles incohérences entre les différentes directives traitant de l'information et de la consultation des travailleurs, quant à certaines définitions. La suppression de ces insuffisances contribuerait aussi à améliorer les processus de restructuration des entreprises.

Depuis quelques années déjà, la Commission s'est engagée à étudier la possibilité de consolider les directives sur l'information et la consultation<sup>30</sup>, volonté confirmée dans la communication sur une réglementation affûtée et performante adoptée le 2 octobre 2013<sup>31</sup>. Début 2015, fut lancée la première phase de consultation des partenaires sociaux sur la possibilité de fusionner les trois directives concernées en un seul texte législatif, une meilleure articulation possible des notions d'information et de consultation et enfin sur l'inclusion de l'administration publique dans le champ d'application des directives concernées. Un accord a été conclu entre les partenaires sociaux sur ce dernier point en décembre 2015, lesquels ont demandé la mise en œuvre de l'accord par voie de directive. Conformément aux principes dégagés dans le cadre de la nouvelle politique du « Mieux légiférer », l'élaboration d'une analyse d'impact de l'accord est sur le métier. Ce n'est qu'après avoir pris sa décision sur l'accord que la Commission établira s'il convient de procéder à la seconde phase de consultation des partenaires sociaux.

29 Communication présentant un « cadre de qualité de l'Union européenne pour l'anticipation des changements et des restructurations », COM (2013) 882 final.

30 Directive 98/59/CE concernant les licenciements collectifs ; Directive 2001/23/CE concernant les transferts d'entreprises ; Directive 2002/14/CE établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs.

31 COM (2013) 685 final

**La révision de la directive relative au détachement des travailleurs.** Exception notable à cet immobilisme en matière sociale, la révision de la directive 96 /71 /CE relative au détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services, prévue dans le programme de travail de la Commission et présentée contre vents et marées en mars 2016<sup>32</sup>. Cette révision a pour but d'encadrer plus strictement le recours aux travailleurs détachés afin de lutter contre les pratiques déloyales, et d'assurer à ces derniers l'égalité de traitement en matière salariale. Bien que les parlements nationaux de onze États membres aient déclenché la procédure dite du « carton jaune » – à savoir le mécanisme de contrôle de la subsidiarité institué par le traité de Lisbonne<sup>33</sup> – la Commission a maintenu sa proposition et a mis tout en œuvre afin de parvenir à un accord. Après plus d'un an de vives discussions, un compromis a été trouvé au Conseil du 23 octobre 2017 au prix de concessions importantes. Une avancée, certes, mais en demi-teinte. La durée du détachement a été fixée à douze mois avec une possibilité d'extension à dix-huit mois, et l'égalité de rémunération entre travailleurs détachés et travailleurs locaux a été actée. En revanche, les transports routiers ont été exclus du champ d'application des nouvelles normes alors que l'application de l'ensemble des accords collectifs n'a pas été prévue. Enfin, le délai de transposition de la directive révisée pourra aller jusqu'à quatre ans, au lieu du délai habituel de deux ans.

La matière est sensible et cette révision, envisagée depuis déjà quelques années puis écartée dans un premier temps au profit d'une directive destinée à assurer la bonne application des normes existantes, a été demandée par quelques États avec insistance que le « Mieux légiférer » n'était pas de nature à affecter.

\*\*\*\*

Il est indéniable que la nouvelle politique du « Mieux légiférer » autant que le programme REFIT interfèrent avec la progression des normes sociales. Ceux-ci ont conduit à l'abandon de propositions significatives, alourdissent le processus décisionnel, et confient les avancées sociales aux mains des experts au détriment des co-législateurs et des partenaires sociaux. En dépit de l'appel du « triple A social » pour l'Union européenne de la part de Jean-Claude Juncker, le renforcement des droits des travailleurs, déjà malaisé du fait des réticences de la part de certains États membres, sera sans conteste plus difficile ou à tout le moins ralenti, plus lent que ne l'exige l'attente des citoyens.

32 COM (2016)128 final.

33 Article 5§2 al.2 et article 12 point b).

## Éléments bibliographiques

- A. ALEMANO, « Dans quelle mesure le « Mieux légiférer » est-il meilleur ? », *RDUE*, 4/2015, p. 509-526.
- Confédération européenne des syndicats, déclaration de la CES sur le paquet « Mieux légiférer », <https://www.etuc.org>.
- Confédération européenne des syndicats, Mieux légiférer ou moins de démocratie et plus de bureaucratie ?, <https://www.etuc.org>.
- Confédération européenne des syndicats, Proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation, Document de position de la CES, <https://www.etuc.org>.
- K. LÖRCHER and I. SCHÖMANN, *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, 2016, ETUI, Brussels.
- Ch. DE MARCILLY, M. TOUILLON, « Programme « Mieux légiférer » : l'expertise surpasse-t-elle le politique ? », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe* n° 370, 9 novembre 2015.
- M. PROKOPIAK, « Un nouvel accord interinstitutionnel pour « Mieux légiférer » », *Journal d'actualité des droits européens*, avril 2016, <http://revue-jade.eu/article/view/1600>.
- M.-J. RODRIGUES, *Rapport sur un socle européen de droits sociaux*, Parlement européen, Document 2016/2095, 20 décembre 2016.
- I. SCHÖMANN, « Mieux légiférer dans l'Union Européenne : Simplifier ou dénaturer l'acquis communautaire ? Analyse critique d'une initiative de la Commission au regard du Droit du travail », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2016/1, p. 6.
- C-E. TRIOMPHE, I. SCHÖMANN, 28 novembre 2015, Droit social européen : dessous alarmants de la simplification 1<sup>re</sup> partie, Métis, <http://www.metiseurope.eu/droit-social-europeen-dessous-alarmants-de-la-simplification-1>.
- C-E. TRIOMPHE, I. SCHÖMANN, Droit social européen : dessous alarmants de la simplification 2<sup>e</sup> partie, 9 décembre 2015, Métis, <http://www.metiseurope.eu/droit-social-europeen-dessous-alarmants-de-la-simplification-2>.
- E. VAN DEN ABEELE, *Le pilier social de l'UE à l'épreuve du « Mieux légiférer »*, Étude CESE, novembre 2016.
- E. VAN DEN ABEELE, « Mieux légiférer » : une simplification bureaucratique à visée politique », ETUI, working paper 2015.04.
- L. VOGEL et E. VAN DEN ABEELE, *Better regulation : perspectives critiques*, Rapport 113, ETUI.