



Viking-Laval-Rüffert: entre libertés économiques et droits sociaux fondamentaux où se trouve l'équilibre ?

débat organisé par *Notre Europe* et *l'Institut Syndical européen*

Laval & co: le droit et les sciences politiques dans la politique sociale de l'UE

RENAUD DEHOUSSE

Renaud Dehousse, Professeur Jean Monnet de droit et de sciences politiques à Sciences Po.
Conseiller scientifique, *Notre Europe*.

Laval & co: le droit et les sciences politiques dans la politique sociale de l'UE

Entre décembre 2007 et avril 2008, la Cour Européenne de Justice (CEJ) a rendu plusieurs arrêts importants relatifs aux relations entre le marché intérieur (liberté de fournir des services et liberté d'établissement) et les droits syndicaux fondamentaux (action collective et accords collectifs). Ces arrêts ont été l'objet de débats intenses dans plusieurs pays. Il nous semble essentiel d'éclairer le débat quant à leurs possibles conséquences. Quel doit être l'équilibre entre libertés économiques et droit sociaux fondamentaux? quel est le rôle respectif du pouvoir judiciaire et du pouvoir politique dans l'arbitrage entre ces objectifs? Notre Europe et l'Institut Syndical Européen ont donc choisi d'organiser un débat en ligne avec une série d'experts d'horizons divers.

À tort ou à raison, les derniers arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes ont été largement perçus comme une menace par les syndicats dans un grand nombre de pays européens. L'objectif de la présente note n'est pas de déterminer si la position des organisations syndicales est légitime, mais plutôt de soulever une autre question : à supposer que les arrêts de la Cour représentent effectivement un danger pour les droits des travailleurs, quelles sont les voies de recours disponibles ?

Même s'ils répugnent à l'admettre, les tribunaux sont des créatures politiques. Comme ils ne travaillent pas en vase clos, ils doivent anticiper les éventuelles répercussions de leurs arrêts et les réactions que ceux-ci sont susceptibles de provoquer chez les autres acteurs – gouvernements, députés ou représentants d'intérêts spécifiques – afin d'éviter que leur autorité ne soit contestée. En effet, dans la vaste littérature sur l'activisme judiciaire, nombreux sont ceux qui pensent que les tribunaux feront tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que leur décision ne soit soumise à

un contrôle politique. Naturellement, les tribunaux sont composés d'êtres humains et peuvent dès lors faire des erreurs et ne pas évaluer correctement l'étendue de leur marge de manœuvre. Mais la relation entre les tribunaux et leurs interlocuteurs politiques constitue généralement un élément clé du processus décisionnel judiciaire.

Les arrêts contiennent souvent des indications claires en ce sens. Prenons l'exemple de l'affaire Laval, qui concernait la directive 96/71 relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. La Cour de justice avait estimé que la directive sur le détachement de travailleurs n'avait pas harmonisé le contenu matériel des règles impératives de protection minimale que doivent observer, dans l'État d'accueil, les employeurs qui y détachent des travailleurs (considérants 59 et 60). De même, dans les développements prudents qu'elle a consacrés à l'application de ce texte par les autorités suédoises, la Cour soulignait que, même si la directive donnait « la possibilité aux États membres, en l'absence d'un système de déclaration d'application générale de conventions collectives ou de sentences arbitrales, de prendre pour base celles ayant un effet général sur toutes les entreprises similaires appartenant au secteur concerné », la Suède n'avait pas fait usage de cette possibilité (considérants 65 à 67).

Il s'agit-là du travail juridictionnel de base – interpréter les règles régissant le litige en question – mais je pense que ces paragraphes véhiculent également un message politique sans équivoque : rien dans les actions des interlocuteurs de la Cour, qu'il s'agisse de la législature de l'UE ou des autorités suédoises, ne donnait à penser que l'application du salaire minimum du pays d'accueil aux travailleurs y étant détachés était une question d'une importance capitale. Le corps législatif de l'UE aurait pu inclure cette disposition parmi les dispositions obligatoires de la directive. Or, il ne l'a pas fait. Pas plus que les autorités suédoises n'ont jugé opportun d'étendre le champ d'application des conventions collec-

tives existantes afin de couvrir également cette question. En l'espèce, la Cour semble faire passer le message suivant : est-ce vraiment à nous de faire ce que les acteurs politiques compétents n'ont pas fait ?

Les allusions de ce genre sont intéressantes à un autre titre : elles indiquent aux interlocuteurs de la CJCE la voie qu'ils devraient suivre s'ils souhaitent corriger les aspects négatifs de ses arrêts. Ainsi, le Parlement suédois pourrait décider d'amender la loi transposant la directive sur le détachement de travailleurs. Cette dernière pourrait également (en théorie) être modifiée de façon à harmoniser les dispositions relatives au salaire minimum. Il est vrai que les arrêts de la Cour reposent parfois sur les dispositions d'un traité, qui ne peuvent, en théorie, être modifiées aussi facilement. Il existe cependant des contre-exemples : l'interprétation de la CJCE concernant les droits à pension pour les femmes, par exemple, a été « complétée » par une déclaration interprétative annexée au Traité d'Amsterdam. De plus, on peut imaginer que si la législation communautaire avait proposé des interprétations alternatives pour les dispositions du traité en question, la Cour aurait hésité à les contester directement.

Par conséquent, si les acteurs politiques souhaitent annuler la jurisprudence, différents instruments s'offrent à eux. Cependant, compte tenu de la nature mixte de la structure gouvernementale au niveau de l'UE, plusieurs conditions doivent être réunies : la Commission, qui détient le monopole de l'initiative législative, doit présenter une proposition, qui doit ensuite être débattue au sein du Parlement et du Conseil et obtenir une large majorité dans chacune de ces institutions. Le premier point est moins problématique qu'il n'y paraît. Bien que la Commission soit censée agir de façon indépendante, elle reste un organe politique, sensible aux desideratas des gouvernements nationaux et des députés européens. Le Conseil et le Parlement peuvent l'inviter à présenter des propositions formelles, une invitation qui ne peut être prise à la légère. En effet, chaque

année, la Commission présente plus de propositions à la demande des États membres que de sa propre initiative.¹

Le véritable problème se situe au niveau de la législature : comment rallier les majorités requises pour l'adoption d'une législation ? Compte tenu de la diversité des modèles sociaux existants dans les pays européens, cette difficulté se fait particulièrement sentir dans le domaine de la politique sociale. C'est sans doute la raison pour laquelle le nombre de voix est considérablement moins élevé dans ce secteur que dans les autres domaines politiques susceptibles d'être mis aux votes. En raison de ce facteur structurel, auquel s'ajoute le fait que les partis politiques de centre-droit dominant aussi bien le Conseil que le Parlement, il est en l'état actuel des choses peu probable qu'un arrêt de la CJCE provoque une vive réaction de la part des institutions « politiques ». Cette observation semble corroborer la lecture « réaliste » du processus décisionnel judiciaire évoquée ci-dessus : les chances de voir ses décisions soumises à un contrôle politique étant très minces, la Cour dispose d'une importante marge de manœuvre. Cependant, la situation pourrait évoluer si différentes majorités venaient à se former au Conseil et au Parlement.

Par conséquent, le problème auquel nous sommes confrontés ici est similaire à celui soulevé par la Banque centrale européenne. Bien que l'étendue des pouvoirs délégués aux organes non électifs comme la CJCE ou la BCE ait fait l'objet de nombreuses critiques, je pense que la principale source de préoccupation réside plutôt dans l'incapacité des acteurs politiques à formuler une alternative cohérente et à imposer leur propre volonté. En fin de compte, il s'agit plus d'une question de poids politique que d'un problème de forme institutionnelle.

¹ Voir, par exemple, R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez et O. Duhamel (dir.), *Élargissement. Comment l'Europe s'adapte*, Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

Il est vrai que pendant de nombreuses années, les pays nordiques se sont montrés plutôt réticents à l'idée d'harmoniser les politiques sociales. Mais l'affaire Laval pourrait justement changer la donne, puisqu'elle a mis un terme à ce que les scientifiques politiques appellent la « condition par défaut », autrement dit le cas de figure où aucune décision n'est prise. En l'absence d'un accord sur une solution législative, c'est le raisonnement de la CJCE qui prévaudra. Les récents arrêts pourraient donc avoir pour effet d'encourager une plus large utilisation du vote à la majorité dans le cadre de la politique sociale, comme un autre arrêt célèbre, l'arrêt Cassis de Dijon, l'a fait trente ans plus tôt dans le domaine de la libre circulation des marchandises.



Juillet 2008