

L'après-Maastricht

**Jacques Rojot
Roger Blanpain
Manfred Weiss**

Université de Paris 1
Université de Louvain (KUL)
Université de Francfort

RESUME

Quelles vont être les conséquences sur le plan social de l'accord de Maastricht? S'il a marqué sur le plan de l'évolution vers l'unification européenne une étape décisive, l'accord de Maastricht, dans ses aspects sociaux, laisse planer un certain nombre d'incertitudes.

D'une part, il s'inscrit dans une tradition. Un certain nombre de textes ont récemment traité de l'aspect social des communautés européennes. Or la question se pose de la façon dont l'accord se situe dans le cadre de ces textes.

D'autre part, une nouvelle démarcation est établie entre les décisions qui pourront être prises à la majorité qualifiée et les autres. Quelle est sa logique et quelles conséquences en attendre?

Par ailleurs, une nouvelle répartition des compétences est établie d'un côté entre la commission et les Etats, de l'autre entre la commission et les partenaires sociaux. Quel va être l'ajustement de ces pouvoirs?

Enfin, faute de clarification de ces zones d'ombre, quel va être le rôle de la Cour Européenne de Justice?

Le but de la communication n'est certes pas de répondre à ces questions, ce qui serait imprudent plus encore qu'ambitieux, mais de cerner les zones d'incertitude et d'appeler l'attention sur les enjeux.

Remarques introductives

Le but essentiel de cette communication est de s'interroger sur l'évolution que connaît la politique sociale au niveau communautaire. En particulier, l'accord de Maastricht comporte un volet social important. Cependant ce volet social se situe dans un double cadre: d'une part celui d'une institution à vocation initiale essentiellement économique et créée en donnant l'impression que l'essentiel était de régler les problèmes économiques et que "le social suivrait". D'autre part, quand les préoccupations d'ordre social s'y sont fait sentir, l'établissement, "en creux" en quelque sorte, sans que cela ait fait l'objet de déclarations de stratégie définie, d'une ligne d'action néanmoins claire, sinon explicite.

Comment se situe l'accord de Maastricht dans cette double perspective? Notre objectif, pour tenter de répondre à cette question, est de présenter successivement une version "optimiste" et une version "pessimiste" des développements récents.

Le texte qui suit tient trop aux travaux, et aux débats, que l'auteur français a eus avec ses collègues belges et allemands pour que ceux-ci ne puissent être considérés comme coauteurs, même si, comme il est d'usage, les erreurs et imprécisions sont toutes à imputer à la responsabilité du coauteur français.

1°)- Version optimiste.

Au plan général, la version optimiste tient que Maastricht constitue un pas important et dans la bonne direction.

Une série de décisions importantes ont été prises : une Union Européenne est créée; la Communauté Européenne Économique est rebaptisée Communauté Européenne "tout court", ce qui lève les restrictions anciennes : en principe du moins, ses pouvoirs sont considérablement étendus, son cadre institutionnel de la Communauté est adapté. Un espace économique Européen de 19 pays avec 380.000.000 d'habitants est créé par l'accord entre la CEE et les pays de la zone de libre échange (Blanpain, 1992).

Les accords de Maastricht constituent donc une avancée plus que significative dans la direction de

l'approfondissement de la Communauté convergeant à long terme vers une Fédération Européenne.

La Subsidiarité

En définissant la subsidiarité pour la première fois et en lui donnant la position centrale qu'elle mérite en tant que principe directeur pour le développement du droit Communautaire, un autre pas en avant est fait. Le Traité stipule que, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient que si, et, dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. Pour constituer le niveau de décision approprié, la Communauté devra engendrer des résultats meilleurs que ceux qui auraient été obtenus aux autres niveaux, en tenant compte évidemment des objectifs, des dimensions ou des effets de l'action envisagée.

En tout état de cause, la subsidiarité devrait être appliquée dans son sens original et en son entier: c'est à dire que le centre (Européen) ainsi que la périphérie (ses parties constituantes) doivent faire le nécessaire afin que les idéaux de liberté et les droits sociaux fondamentaux, ainsi qu'ils sont reconnus dans la Charte Sociale, soient appliqués à des niveaux différents et appropriés dans une Europe des nations et des régions.

Une amélioration du processus de décision

Auparavant, conformément à l'Acte Unique Européen, la souveraineté des États membres en matière de droits et intérêts des travailleurs restait intacte, et la situation bloquée par l'opposition d'un seul pays, puisque le Conseil des Ministres ne pouvait décider qu'à l'unanimité dans cette matière (Art. 100A (2)). Chaque État disposait donc d'un droit de veto sur toute proposition émanant de la Commission concernant le droit du travail, sauf en matière de santé et de sécurité seulement où l'article 118 A du Traité permettait un vote à majorité qualifiée.

Or, l'accord de Maastricht donne à la Communauté et aux États membres les objectifs de la promotion de l'emploi, de l'amélioration des conditions de vie et de travail, d'une protection sociale adéquate, du dialogue social, du développement des ressources humaines, "permettant un niveau d'emploi élevé et la lutte contre les exclusions" (art. 1). Pour la réalisation de ces objectifs, l'accord prévoit que dans certaines matières appartenant à un domaine élargi, il pourra être décidé à la majorité qualifiée, bien que pour d'autres il faille encore l'unanimité du Conseil des Ministres. Enfin d'autres domaines encore, et c'est une nouveauté, sont exclus de l'accord entre les onze (art. 2). Les thèmes qui peuvent être décidés à la majorité qualifiée où la Communauté "soutient et complète l'action des États-membres" appartiennent aux domaines suivants :

- santé et sécurité des travailleurs;
- conditions de travail;

- information et consultation des travailleurs;
- égalité entre hommes et femmes;
- intégration des exclus du marché du travail.

Il y a donc de grandes chances de voir adopter plus de nouvelles directives, concernant les conditions de travail et l'information et consultation des travailleurs, puisqu'il s'agit là des matières à décider à la majorité qualifiée. Il en est de même pour le domaine de l'égalité entre hommes et femmes. L'on peut aussi sans doute envisager la survenance de directives sur, par exemple, les contrats atypiques, la durée du travail, le renversement de la charge de la preuve en matière d'égalité, les conseils d'entreprise et autres, qui sont à présent bloqués.

Les thèmes qui restent devoir faire l'objet de l'unanimité sont les suivants :

- sécurité sociale et protection sociale;
- protection en cas de résiliation du contrat de travail;
- représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et employeurs, y compris la cogestion;
- conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers;
- contributions financières visant la promotion de l'emploi.

Les thèmes exclus sont :

- les rémunérations;
- le droit d'association;
- le droit de grève;
- le droit de lock-out.

L'Europe à 11

Le Royaume-Uni sera inévitablement amené à rejoindre la nouvelle Europe sociale, du fait de sa dynamique. L'Europe de Maastricht aura d'ores et déjà des effets sur les pays qui n'ont pas ratifié le Traité. Par exemple, certaines décisions auront des effets indirects pour les Britanniques.

Si demain, par exemple, une directive concernant le conseil d'entreprise Européen devrait être adoptée, elle s'appliquerait bien évidemment aussi aux entreprises Britanniques qui ont des filiales sur le continent Européen, et, par ailleurs, il est difficile de concevoir qu'au monde pourrait empêcher les shop stewards anglais de la maison mère de rejoindre leurs collègues Européens dans les consultations avec le management des filiales continentales.

Il faut bien se rendre compte que s'il fallait négocier à nouveau un traité avec 16 ou plus États membres, un accord serait pratiquement impossible, étant donné les traditions tellement différentes en matière de relations professionnelles des systèmes nationaux et la divergence des intérêts en jeu. Maastricht était un miracle et dans une certaine mesure une dernière chance.

Le nouveau rôle des partenaires sociaux

Les partenaires sociaux se voient reconnaître un rôle considérable qui va déboucher à terme sur une

véritable négociation collective internationale européenne.

Leur rôle est en effet considérablement accru: ils sont reconnus officiellement comme interlocuteurs des instances communautaires; ils se sont vu accorder des pouvoirs d'information et de consultation, et de plus un nouveau processus les implique dans le mode d'élaboration des décisions de l'exécutif.

En effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire. Si elle estime, après cette consultation, qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Ceux-ci remettent à la Commission un avis, ou le cas échéant, une recommandation. Cependant, à l'occasion de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent arrêter le processus législatif et indiquer leur souhait de conclure une convention collective et donc de régler le problème en question par voie de négociation collective. La durée de la procédure ne peut dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission. Si, par le jeu de cette procédure, une convention est conclue, elle peut être rendue obligatoire pour tous par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Donc, les organisations des employeurs (UNICE-CEEP) et les syndicats (CES), sont non seulement les seuls groupes de pression qui figurent dorénavant dans les textes constitutionnels de la Communauté; mais encore, en tant que partenaires sociaux, intimement liés à l'élaboration de la politique sociale européenne, ils supplantent le Parlement Européen en pouvant conclure des conventions collectives, qui seront rendues obligatoires par le Conseil sur proposition de la Commission.

Bien sûr, les rapports de force sur le terrain entre employeurs et syndicats se déroulent en faveur des premiers. Les syndicats n'ont pas le pouvoir de forcer les employeurs à négocier sur le plan européen et les entreprises multinationales n'ont certainement pas l'envie de le faire spontanément. La négociation collective européenne ne se fera donc que si le monde patronal y voit un intérêt. Celui-ci pourrait se trouver à deux niveaux: confédéral et celui de certains secteurs de l'industrie. Le niveau confédéral est susceptible d'être invoqué pour les sujets dans lesquels les employeurs craignent que les institutions communautaires n'interviennent seuls et procèdent par directives contraignantes. Le niveau sectoriel peut jouer pour les branches d'activité qui sont en difficulté, comme par exemple le textile, l'automobile, l'informatique, qui devront faire appel, dans le cadre de leurs restructurations nécessaires, aux fonds communautaires, sur l'emploi duquel les syndicats ont aussi leur mot à dire. Évidemment, il pourrait se conclure aussi des conventions sur des thèmes qui rallient le support de tout le monde ou qui appartiennent au secteur plus consensuel des relations professionnelles, tels la formation. C'est un thème que chacun considère, à juste

titre, comme très important et où il y a, comme l'a déjà montré le dialogue social de Val Duchesse, un terrain d'entente possible. Déjà, le 3 juillet 1992 une première réunion informelle des partenaires et de la Commission a eu lieu en vue de la préparation d'une possible "négociation de l'après Maastricht", et la création d'un comité du dialogue social.

2°)- Version pessimiste

Observations générales

Il est indiscutable que le protocole sur la politique sociale signé à Maastricht recouvre, pour les onze, la valeur d'un amendement au Traité de Rome, et que l'accord auquel ont abouti les signataires, signale une restructuration importante dans le domaine de la politique sociale européenne au minimum. Au delà, il apparaît qu'il est impossible d'identifier une conception cohérente de ce que devrait être la politique sociale dans l'accord, et que, et c'est encore plus grave, de multiples interprétations contradictoires sont possibles dans l'état du texte.

Le principe de subsidiarité

Il va être incorporé au Traité mais recouvre une signification particulièrement obscure. C'est pourtant son interprétation concrète qui va définir la réalité des compétences communautaires. De plus, son application se complique du fait que l'article 1 de l'Accord inclut deux limites supplémentaires quant au contenu des instruments que la communauté pourrait adopter: ils devront prendre en compte "la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles (c'est à dire des relations professionnelles), ainsi que... la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la communauté". La première limite n'est ostensiblement pas d'interprétation claire, quant à la seconde elle est tout simplement dépourvue de sens. En effet, il est parfaitement indémontrable, sur la base de données vérifiables et non sujettes à controverse, qu'une réglementation quelconque affecte la compétitivité d'une économie dans un sens positif ou négatif.

Il s'agit donc de l'introduction dans la définition de la compétence de la communauté de données d'ordre politique, non d'ordre technique et donc non susceptibles d'être tranchées dans un sens ou un autre rationnellement.

La question se pose donc de savoir quelles seront exactement les compétences communautaires. Ce sera sans doute à la Cour Européenne de Justice de trancher les incertitudes. Elle va se trouver devant une tâche difficile, étant donné l'environnement légal non ou mal structuré et le contexte hautement politisé créés par l'Accord de Maastricht. Est-elle d'ailleurs faite pour cette tâche? Sa composition actuelle et son mode de nomination s'y prêtent-ils? Son rôle de "super-institution" Européenne va se trouver accru, et, à long terme, il va être difficile de justifier les bases de sa légitimité.

Un obscurcissement et une confusion du processus de décision

Les trois listes de sujets établies dans l'article 2 de l'accord posent d'insolubles problèmes. D'une part, et assez remarquablement, ces nouvelles démarcations entre les trois types de sujets, sans qu'aucune disposition explicite à cet effet ne soit prise, rendent dépourvue de portée l'ancienne règle établie par l'article 100 A (2) du Traité, qui y subsiste cependant, ce qui ne peut qu'encourager une confusion grave et la relance de la controverse sur la signification des "conditions de travail". Celles-ci peuvent en effet être entendues de façon restrictive, concernant simplement l'exécution directe du travail, ou beaucoup plus extensive, concernant tout ce qui a trait aux conditions de vie au travail, et même largement hors du lieu de travail proprement dit.

De plus, comment la démarcation entre unanimité et majorité qualifiée sera-t-elle opératoire? Par exemple, l'information et la consultation des salariés ne requiert que la majorité qualifiée, alors que l'unanimité est obligatoire pour la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs, y compris la co-gestion. Les conséquences sont absurdes: par exemple, dans le cas d'un projet de directive du type "Vredeling", qui faisait usage des structures existantes de représentation dans les pays membres, mais imposait aux employeurs des obligations contraignantes et détaillées, la majorité qualifiée suffirait; alors que pour un projet de directive établissant un comité d'entreprise européen pour les entreprises multinationales opérant en Europe, où le cadre rigide du projet Vredeling serait abandonné au profit d'une formule souple comportant des variétés optionnelles de représentation, il faudrait cependant l'unanimité, puisqu'un nouveau type de représentation des salariés serait mis à disposition dans les pays membres. Il s'agit bien cependant exactement du même sujet! Cet exemple est révélateur de l'absence de clarté et de concept directeur dans le texte.

Une contradiction majeure :

L'article 1 de l'accord, nouvel Article 117 du Traité pour ceux des onze qui l'auront ratifié, rappelle les objectifs du Traité et des pays membres, parmi lesquels le dialogue social (entre employeurs et représentants des salariés). Or, l'article 2 de l'Accord débute par l'affirmation "qu'en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 1", la Communauté soutient et complète l'action des Etats-membres" dans un certain nombre de domaines, qui sont listés ci-dessus. Cette liste précise de sujets clairement énoncés, sinon définis, est donc indiscutablement exhaustive et limitative. Elle ne peut être étendue, en tout cas en l'état actuel des choses et, en tout état de cause en ayant recours aux pouvoirs "résiduels" accordés à la Communauté par l'interprétation de l'Article 235 du Traité. Cependant, le dialogue social n'y figure pas. La Communauté se voit donc dénier le droit de mettre en oeuvre et d'implanter les règles de fonctionnement de ce qui est annoncé comme un de ses objectifs. Ceci est d'autant plus aberrant que les Etats-Membres eux-mêmes n'ont pas les compétences nécessaires pour le faire puisque le

dialogue social se déroule au niveau communautaire. Le but de l'Accord est-il d'enterrer définitivement la négociation collective au niveau européen qu'il prétend promouvoir?

Le nouveau rôle des partenaires sociaux

Certes le rôle est important. Il est cependant, lui aussi, loin d'être clair et laisse ouvertes nombre de questions aux conséquences considérables.

L'Article 4 commence par établir que les partenaires sociaux, au niveau communautaire, peuvent conclure des accords s'ils le souhaitent; puis il expose que ces accords seront mis en oeuvre, soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 2, et sur leur demande, par une décision de l'exécutif communautaire, devenant donc droit communautaire. D'autre part, s'appliquent les nouvelles règles relatives à la consultation et l'intervention des partenaires sociaux exposées plus haut.

Une lecture conjointe des textes fait apparaître un certain nombre de points qui soulèvent la perplexité, sinon l'inquiétude : l'équilibre des pouvoirs s'est considérablement modifié au profit des partenaires sociaux et au détriment de la Commission et, à part ce constat, rien n'est clair : d'abord quelle est la signification précise du terme "accord" (entre les partenaires sociaux)?

Sont-ils obligatoirement inter-professionnels, comme les participants au dialogue social européen le sont (UNICE, CES, CEEP), ou peuvent-ils être sectoriels, ce qui est important pour les politiques de restructuration?

Ensuite, quelle est la force juridique de ces accords? Ils doivent être mis en oeuvre "selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres", pour ceux qui n'obtiendront pas l'imprimatur de la Commission et du Conseil. Pour leur mise en oeuvre dans les Pays membres l'on devra donc suivre les procédures nationales, ce qui ne garantit en aucune mesure un effet erga omnes, puisque il n'y a par exemple ni de conventions nationales, ni de procédure d'extension en Grande Bretagne. L'impression donnée est qu'il s'agira simplement d'appels polis à bien vouloir implanter au niveau national des orientations d'ordre très général, si les constituants sur le terrain le veulent bien.

Il semble, en tout état de cause impensable qu'ils soient applicables erga omnes et qu'ils puissent lier qui que ce soit d'autre que leurs signataires, tant qu'ils ne sont pas transformés, à l'unanimité ou à la majorité, suivant le cas, en droit communautaire par le Conseil des Ministres. Ceci ne signifie pas qu'il soient dépourvus d'importance comme instruments d'incitation à la négociation collective. Mais dans ce cas une nouvelle base juridique était superflue et l'ancien Article 118 du Traité était largement suffisant dans sa forme pré-Maastricht.

Par ailleurs, il apparaît que le Conseil sera lié par le texte formulé par les partenaires sociaux si ceux-ci

le saisissent pour le faire entrer dans le droit communautaire. Dans ce cas, quel sera le statut des textes adoptés par le Conseil ? S'agira-t-il de règlements immédiatement applicable comme droit des pays membres, ou de directives entraînant la mise en place par les pays de modifications de leur droit par les moyens qu'ils jugent appropriés. Est-ce que cela sera déterminé par le contenu de l'accord ou s'agira-t-il encore de quelque chose de différent des instruments existants ?

De plus, chacun sait que les accords collectifs sont des compromis négociés entre partenaires-adversaires. Une fois transformés en décisions du Conseil il faudra indiscutablement les interpréter car il y aura incontestablement des divergences sur leur signification. Si c'est encore à la Cour Européenne de justice que va échoir cette tâche, et cela n'est nullement précisé, dispose-t-elle des compétences techniques spécialisées pour le faire à bon escient ? Si la Cour n'est pas compétente, puisque de tels textes ne figurent pas à l'article 189 du Traité, que se passera-t-il et qui le sera ?

Enfin, il apparaît dans l'Article 4 que les partenaires sociaux peuvent toujours prendre l'initiative, mais dans le cadre des compétences Communautaires seront-ils eux-mêmes obligés d'adhérer à une initiative prise par le Conseil ? Sinon pourront-ils décider de laisser la question traitée dans le cadre d'un accord non impératif, puisque non applicable "erga omnes" et poursuivre sa mise en oeuvre selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres. Autrement dit, pourront-ils créer ainsi un droit communautaire pour le moins diversifié, ou devront-ils rester au niveau du principe ?

En dernier lieu, une liste de questions reste sans réponses : Que se passera-t-il dans le délai prévu ? Est-ce que ce délai s'impose aussi au Conseil des Ministres ? Que peut faire la Commission si la procédure ne produit pas de résultats ? Si, dans ce cas, elle reprend l'initiative est-ce que les partenaires sociaux peuvent la lui retirer sur un même thème ? Se voient-ils donner le pouvoir de bloquer les travaux de la Commission, ce qui est pour le moins curieux. Est que d'ailleurs les partenaires sociaux peuvent se prévaloir d'un mandat de leurs constituants nationaux afin d'initier des obligations que le Conseil pourra rendre impératives pour ceux-ci, qui n'auront pas

eu voix au chapitre ? Dans l'état actuel des structures des relations professionnelles en Europe cela reste hautement discutable dans de multiples pays.

Les partenaires sociaux, par exemple l'UNICE et le CES, n'ont, non seulement, pas encore reçu le mandat juridique nécessaire pour conclure des conventions collectives Européennes mais il est difficile pour eux de l'obtenir car certains des acteurs nationaux, comme le CBI au Royaume-Uni ou le DGB en République Fédérale d'Allemagne, n'ont pas eux-mêmes la compétence nécessaire au plan national pour conclure des conventions collectives : comment dès lors mandater une organisation Européenne d'une compétence que l'on ne détient pas soi-même ?

De plus, les instruments adoptés par le Conseil vont s'appliquer aussi, par nature, aux employeurs et salariés qui ne sont membres d'aucune organisation nationale. Les partenaires sociaux se sont donc vu reconnaître des pouvoirs qui sont normalement ceux réservés au Parlement Européen qui seul bénéficie d'une légitimité démocratique. Un tel modèle corporatiste ne peut être que temporaire, au mieux.

CONCLUSION

Le protocole et l'accord de Maastricht ont sans doute, et les problèmes de ratification mis à part, plus augmenté que diminué les problèmes auxquels la Communauté a à faire face.

Néanmoins, les problèmes inhérents aux nouvelles règles vont, il faut l'espérer, avoir l'avantage de recentrer l'attention sur ces questions importantes en stimulant une discussion et un débat nouveau. Ceci entraînera peut-être une renégociation du Traité à 12. Entre temps, cependant, le sommet de Maastricht aura au moins eu le bénéfice d'attirer l'attention d'un public plus large qu'à l'habitude sur le fait que la politique sociale Européenne est un domaine particulièrement sensible et influent. Ce sera peut-être son effet pratique le plus important.