

Faculté de droit et de criminologie

Dans quelle mesure l'évolution du cadre juridique du dialogue social européen, illustrée par la directive sur le congé parental, confirme-t-elle ou infirme-t-elle la thèse de Lo Faro, selon laquelle le dialogue social européen est davantage une ressource réglementaire instrumentalisée qu'un espace d'autonomie collective ?

Étudiant : ALOMENE Antoine
Promoteur : DORSSEMONT Filip
Année académique 2024-2025
Master en droit – Finalité droit européen

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 107 à 114 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Engagement d'intégrité – Travaux écrits et mémoires d'étudiant.e.s

Je reconnais avoir pris connaissance des règles d'or de l'honnêteté intellectuelle ainsi que des Lignes directrices sur l'usage responsable des outils d'intelligence artificielle de l'UCLouvain (disponibles sur le site www.uclouvain.be/drt - page "règlements") et je m'engage à respecter les valeurs d'intégrité et d'honnêteté qui fondent les règles et recommandations adoptées au sein de la communauté universitaire.

En particulier :

Engagement sur l'authenticité de mon mémoire/travail écrit

- *Je déclare sur l'honneur que j'ai préparé et rédigé moi-même ce mémoire/travail écrit.*

Reconnaissance du plagiat comme faute

- Je suis conscient·e que le plagiat consiste à réutiliser d'autres documents et sources, même partiellement, sans mentionner le nom de l'auteur ni/ou de la source. Reproduire littéralement des passages d'un autre document, éventuellement traduits, sans les placer entre guillemets, même si l'auteur et la source de cette œuvre sont mentionnés, constitue également un plagiat.
- *Je reconnais que le plagiat constitue une faute grave qui entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du Règlement général des études et des examens (RGEE).*
- Je m'engage à ce que mon mémoire/travail ne constitue pas une reprise, même partielle, d'un autre document publié ou non, attribué à une personne ou anonyme.

Engagement à citer mes sources

- *Je m'engage à attribuer à leur(s) auteur(s) toutes les idées, informations, données sur lesquelles je m'appuie. Je m'engage à référencer tous les emprunts intégrés au mémoire/travail (sous la forme de phrases, graphes, cartes, schémas, tableaux, etc.). Les références (par exemple, en note de bas de page) sont conformes aux exigences académiques et scientifiques (telles que présentées dans les cours de méthodologie, les séances de formation liées au Séminaire d'accompagnement des mémoires en Master et les guides de citation).*

Engagement quant à l'usage d'outils d'intelligence artificielle (IA) générative

- Je m'engage à utiliser les outils d'IA générative, en particulier les générateurs de textes, de manière responsable, comme complément de mon apprentissage et sans chercher à contourner les exigences académiques.

- Je m'engage à respecter les Lignes directrices relatives à l'usage responsable de l'IA générative. Elles m'obligent notamment à référencer adéquatement les outils d'IA lorsque je reprends de manière littérale les contenus qu'ils ont générés. En revanche, certains usages de ces outils, par exemple comme assistant linguistique (pour corriger l'orthographe, la syntaxe ou le style), ne doivent pas être mentionnés.
- Je suis conscient·e que les contenus générés par ces outils d'IA ne reflètent pas nécessairement les faits/sources et je m'engage donc à toujours vérifier l'exactitude de ces contenus dans une démarche scientifique.
- Je m'engage à respecter toutes les consignes spécifiques pour le travail/mémoire, ainsi que les exigences de transparence et de documentation du processus ayant abouti au travail/mémoire, notamment en sauvegardant les conversations avec ces outils d'IA.
- Je m'engage à fournir, sur demande, des explications sur la manière dont j'ai utilisé ces outils.
- Je reconnais que le non-respect de ces exigences et de l'intégrité académique peut constituer un abus et être considéré comme une irrégularité au titre des articles 107 et suivants du RGEE et entraîner des sanctions telles que prévues aux articles 111 et suivants du RGEE.

Remerciements

Je tiens tout d'abord, à remercier mon promoteur Filip Dorssemont pour son encadrement attentif et ses conseils éclairés mais également pour avoir nourri, à travers ses cours, l'intérêt que je porte au droit social – qui m'a conduit à la rédaction de ce mémoire.

Je suis extrêmement reconnaissant envers mes parents et les six autres membres de ma fratrie pour leur patience et leur soutien indéfectible. Plus que quiconque, je remercie ma mère, sans qui la finalisation de ce mémoire n'aurait pas pu être possible. Elle maîtrise désormais, malgré elle, ce sujet autant que moi.

Je désire également remercier mes amis, sans lesquels cette aventure universitaire n'aurait pas eu la même beauté. Je nous souhaite du fond du cœur de garder précieusement ces merveilleux souvenirs et d'en créer une foultitude d'autres.

Enfin, je tiens à dédier une pensée à mon grand-père, Michel le grincheux, en retour de toutes les dédicaces qu'il m'a adressées, pour les valeurs et le goût des mots qu'il m'a transmis.

Table des matières

Introduction	6
Titre I - Évolution technique du cadre juridique du dialogue social	9
Section 1.01. Origine et apogée du dialogue social européen	9
Section 1.02. Formalisation dans le droit primaire du dialogue social européen	14
Section 1.03. 2012 : Année charnière pour le dialogue social européen	28
Section 1.04. L'arrêt EPSU	38
Section 1.05. Situation actuelle (post-arrêt EPSU)	44
Section 1.06. Dialogue social européen synthèse des défis contemporains	48
Titre II - La thèse de Antonio lo faro Regulating Social Europe : Reality & Myth of Collective Bargaining in the EC Legal Order	49
Section 2.01. Introduction : le caractère « fictionnel » du droit social européen	49
Section 2.02. Crise du modèle d'harmonisation par directive	50
Section 2.03. Le dialogue social européen : un trompe l'œil d'autonomie collective supranationale	51
Section 2.04. Conclusion sur les enseignements de Antonio LO FARO	53
Titre III - L'évolution du cadre juridique du dialogue social européen – étude d'un cas la Directive congé parental	54
Section 3.01. Propos introductif	54
Section 3.02. Des débuts prometteurs : La directive congé parental de 1996 : un succès face au blocage législatif Britannique	55
Section 3.03. La révision de 2010 ou le respect de l'autonomie des partenaires sociaux	56
Section 3.04. Directive de 2019 sur l'équilibre Vie professionnelle/Vie privée : Un échec anticipé	58
Section 3.05. La Directive congé parental ou la fragilisation de la négociation collective européenne au profit de l'agenda de la Commission	60
Titre IV - La destination : la thèse de Antonio lo faro sur le caractère fictionnel du dialogue social européen est-elle toujours valable 25 ans plus tard ?	62
Section 4.01. Les points de convergence	62
Section 4.02. Les points de nuances et de divergences	64
Section 4.03. Synthèse	65
Conclusion	66
Bibliographie	68

Introduction

Le dialogue social européen correspond à la participation des partenaires sociaux européens, c'est-à-dire les organisations de travailleurs et d'employeurs à l'échelle européenne, à l'élaboration de la politique sociale de l'Union européenne¹. Les fondements juridiques se trouvent actuellement aux articles 151 à 156 du TFUE, et en particulier les articles 154 et 155 qui traitent de la procédure concrète du dialogue social européen.

Aux fins d'une lecture aisée du présent travail, il est utile de sommairement rappeler le fonctionnement du processus du dialogue social européen.

Tout d'abord, la Commission consulte les partenaires sociaux en vertu de l'article 154 TFUE sur l'opportunité d'une action de l'U.E. dans un des domaines de la politique sociale de l'Union².

Ensuite, s'ils estiment qu'une action de l'U.E. est souhaitable dans ce domaine, ils peuvent négocier le contenu d'un accord dans le cadre d'une deuxième phase de consultation.

Enfin, une fois la négociation conclue, ils décident

- Soit de mettre en œuvre l'accord eux-mêmes conformément à leur propre pratique nationale ; on qualifie ces accords d' « autonomes » ;
- Soit de demander à la Commission de mettre en œuvre cet accord à un niveau européen via une proposition de directive au Conseil conformément à l'article 155 TFUE ; on qualifie ces accords d'« hétéronomes ».

Le dialogue social européen, qui fête cette année les 40 ans de son existence, peut se pavaner d'avoir permis l'adoption de directives intersectorielles importantes du paysage social de

¹ Manuel Martinez Garzon M. et Makay M. (2025, mars). *Dialogue social*. Fiches thématiques sur l'Union européenne – Parlement européen. Consulté le 5 août 2025 sur <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/58/dialogue-social>.

²Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C326, art. 153.1 - Ces domaines sont les suivants :

- a) l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs;
- b) les conditions de travail;
- c) la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs;
- d) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail;
- e) l'information et la consultation des travailleurs;
- f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 5;
- g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union;
- h) l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 166;
- i) l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail;
- j) la lutte contre l'exclusion sociale;
- k) la modernisation des systèmes de protection sociale, sans préjudice du point c).

l'Union européenne telles que la directive congé parental de 1996, la directive temps partiel de 1997, ou la directive CDD de 1999³. Pour autant, ce processus n'a pas connu que des succès ; il même est entré aux environs de 2012 dans une phase de déclin.

Depuis l'accord intersectoriel de 2009 sur le congé parental, plus aucun accord intersectoriel issu du dialogue social n'a été mis en œuvre par la Commission, celle-ci a même refusé pour la première fois en 2018 de faire une proposition de mise en œuvre d'un accord au Conseil⁴.

Dès 2015, on assiste à des tentatives politiques de relance de ce dialogue social, dont le Pacte pour le dialogue social de 2024 ; cependant, jusqu'à présent les résultats ne sont pas au rendez-vous⁵.

Parmi les auteurs majeurs qui ont écrit au sujet du dialogue social européen, Antonio LO FARO a développé, dans sa recherche « *Regulating Social Europe – Reality & Myth of Collective Bargaining in the EC Legal Order* », la thèse selon laquelle le dialogue social européen, dès sa création, aurait un caractère fictionnel, mythique.

Autrement dit, le dialogue social ne serait qu'un instrument pré-réglementaire mobilisé par les institutions européennes pour adopter des réglementations malgré les blocages institutionnels qu'elles peuvent rencontrer et non une manifestation d'une réelle autonomie supranationale des partenaires sociaux⁶. Il semble opportun dès lors d'analyser si les dynamiques qui ont mis en mouvement le cadre juridique du dialogue social européen 25 ans après la thèse de LO FARO ont confirmé, infirmé ou nuancé celle-ci.

À cette fin, il semble opportun de mobiliser la directive congé parental et ses révisions ultérieures. En effet, elle se révèle particulièrement pertinente en raison du caractère emblématique de celle-ci, à la fois en tant que représentation de la réussite du dialogue social européen avec la directive de 1996 et en tant que symbole d'une forme de déclin de ce dialogue social avec la directive de 2010⁷.

³Manuel Martinez Garzon M. et Makay M. (mars 2025). *Dialogue social*. Fiches thématiques sur l'Union européenne – Parlement européen. Consulté le 5 août 2025 sur <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/58/dialogue-social>.

⁴ RAINONE S., « On appropriateness and legality checks », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p.37.

⁵ Lapeyre J. (2025, janvier). « Quarante ans après sa création : Quelle relance pour le dialogue social européen ? » *Décryptage*, Institut Jacques Delors. Consulté le 30 avril 2025 sur <https://institutdelors.eu/publications/quarante-ans-apres-sa-creation-quelle-relance-pour-le-dialogue-social-europeen/>.

⁶ A. LO FARO, *Regulating Social Europe – Reality & Myth of Collective Bargaining in the EC Legal Order*, Oxford, Hart Publishing, 2000.

⁷ Z. J. IM, LARSEN, T. P., PIRCHER B., « European Social Dialogue : Shaping EU Social Policy through Parental Leave Rights », *I.L.R. Review*, 2024.

Sur base de toutes ces considérations, on formule la question de recherche suivante : dans quelle mesure l'évolution du cadre juridique du dialogue social européen, illustrée par la directive sur le congé parental, confirme-t-elle ou infirme-t-elle la thèse de Lo Faro, selon laquelle le dialogue social européen est davantage une ressource réglementaire instrumentalisée qu'un espace d'autonomie collective ?

Pour répondre à la question, ce mémoire s'articule en 4 étapes.

Tout d'abord il étudie l'évolution du cadre juridique technique du dialogue social européen.

Cela aboutira à la mise en lumière des grandes dynamiques qui animent et ont animé ce cadre juridique.

Il présente dans un second temps les points clés de la thèse de Antonio LO FARO afin de permettre la comparaison de ceux-ci avec les dynamiques d'évolution du cadre juridique du dialogue social européen.

A la suite, il illustre ces grandes dynamiques d'évolution du cadre juridique du dialogue social européen et les points clés de la thèse de LO FARO à l'aide de la directive sur le congé parental et de ses révisions ultérieures.

Enfin, il répond à la question de recherche en opérant une identification des points de convergences, de divergences, de nuances à apporter à la thèse de LO FARO.

Titre I - Évolution technique du cadre juridique du dialogue social⁸

Section 1.01. Origine et apogée du dialogue social européen

§1. Impulsion initiale de la Commission

Le dialogue social européen est une construction politique, sociologique et surtout juridique, complexe et vivante dont la substance s'est vue transformée sous l'impulsion des différents acteurs qui composent le paysage institutionnel communautaire⁹.

Il est difficile d'outrepasser une brève remise en contexte politique afin d'appréhender les contours d'un concept qui trouve sa place dans l'ordonnancement juridique suite à la décision d'acteurs du monde politique communautaire.

À l'aube de la Commission Delors (1985-1995), le Sommet dit de Val Duchesse réunissant les dirigeants syndicaux et patronaux européens plante la première graine du dialogue social européen¹⁰.

Pour Jacques Delors, il est alors nécessaire de relancer la construction européenne au travers la réalisation du marché intérieur et la préparation de l'Union économique et monétaire¹¹.

Dans cette optique, il rassemble les dirigeants syndicaux et patronaux européens afin de lancer le dialogue social européen qu'il estime être un acquis nécessaire à la construction de la dimension sociale communautaire¹².

Ce dialogue social va croître au fil de la construction européenne dont il émaillera les textes et actions des institutions européennes, en premier lieu la négociation de l'Acte Unique européen en 1986, l'adoption de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs en 1989 et le Programme d'action de la Commission en vue de la mise en œuvre de la Charte de 1989¹³.

⁸ Le plan du présent titre a été suggéré par l'intelligence artificielle NotebookLM de Google (<https://notebooklm.google.com/>) sur base des différentes sources reprises en bibliographie et de mes suggestions.

⁹ J.-P. TRICART, *La mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens : défis et débats - Working Paper*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 19.

¹⁰ Lapeyre J. (2025, janvier). « Quarante ans après sa création : Quelle relance pour le dialogue social européen ? » *Décryptage*. Institut Jacques Delors.. Consulté le 30 avril 2025 sur <https://institutdelors.eu/publications/quarante-ans-apres-sa-creation-quelle-relance-pour-le-dialogue-social-europeen/>.

¹¹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 19.

¹² *Ibidem*, p. 19. ; Didry C. (2009). L'émergence du dialogue social en Europe : retour sur une innovation institutionnelle méconnue. *L'année sociologique*, 59(2), p. 418., <https://doi.org/10.3917/anso.092.0417>.

¹³ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 19.

§2. *L'Acte Unique européen (1986), la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989), l'Accord sur la politique sociale (1991)*

(a) L'Acte Unique européen (1986) (ci-après AUE)

L'institutionnalisation du dialogue social européen débute avec la signature de l'AUE en 1986¹⁴.

L'AUE prévoit à son article 22 d'amender le traité CEE en y insérant un article 118B, conférant à l'action communautaire une coloration sociale¹⁵.

- Article 118B du Traité CEE prévu à l'article 22 de l'AUE.

« *La Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles.* »¹⁶.

D'emblée, on note que cette disposition de l'AUE ne tranche pas le statut de ces relations conventionnelles¹⁷.

En effet, à cette époque, les accords entre partenaires sociaux au niveau européen aboutissaient à des « avis communs » dont la portée était fort limitée¹⁸.

(b) La Charte Communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989)

En 1989, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs emboîte le pas à l'AUE pour avancer dans la dimension sociale communautaire¹⁹. Celle-ci, certes non-juridiquement contraignante, a une valeur politique forte et affirme des droits sociaux fondamentaux des travailleurs en Europe²⁰.

Elle concrétise l'idée de la Commission Delors d'un « *pilier européen de droits sociaux* »²¹.

¹⁴ Henni, A. (2001). Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats., *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1741(36), p.5. <https://doi.org/10.3917/cris.1741.0005>.

¹⁵ Acte unique européen, *J.O.C.E.*, 29 juin 1987, L 169, art. 22. ; D. BLANC, *Répertoire de droit européen – Acte unique européen*, Dalloz, 2019, p. 24.

¹⁶ Acte unique européen, *J.O.C.E.*, 29 juin 1987, L 169, art. 22. ; D. BLANC, *op. cit.*, Dalloz, 2019, p. 24.

¹⁷ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 20.

¹⁸ *Ibidem*, p. 20.

¹⁹ *Ibidem*, p. 20.

²⁰ *Ibidem*, pp. 23 et 81. ; Commission européenne, *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1990, p. 11.

²¹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, pp. 6 et 77. ; Commission européenne, *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1990, p. 11.

Elle s'appuie notamment sur l'article 118B du Traité CEE introduit par l'AUE pour promouvoir et approfondir la dimension sociale communautaire²².

Afin de donner vie à la Charte, un programme d'action est édicté la même année par la Commission²³.

Celui-ci prévoit des propositions d'actions législatives pour mettre en œuvre les droits fondamentaux contenus dans la charte et ainsi renforcer la législation sociale européenne dont ce programme est une des premières impulsions concrètes²⁴.

Ces trois initiatives sont certes réjouissantes pour les partenaires sociaux en quête d'approfondissement de l'Europe sociale, mais pas suffisantes²⁵.

La principale critique adressée à cet égard est l'absence de clarté de l'article 118B de l'AUE sur la valeur juridique des accords conclus entre partenaires sociaux²⁶.

(c) L'Accord sur la politique sociale (1991)

Dans un contexte de consensus entre les partenaires sociaux, la Commission et les États-membres (exception faite du Royaume-Uni) décident d'aller plus loin dans la dimension sociale communautaire²⁷.

Ainsi, les trois grandes organisations européennes représentatives des partenaires sociaux (CES, UNICE, CEEP), aidées par la Commission, s'allient afin d'élaborer des formulations pour développer le dialogue social, déterminer la valeur juridique des accords conclus dans le cadre de ce dialogue social et soumettre ces formulations à la conférence intergouvernementale chargée de préparer le Traité de Maastricht²⁸.

Le cœur des débats au sein de ce groupe *ad hoc* et au sein de la conférence intergouvernementale est de définir ce qu'est un espace de négociation collective au niveau européen et quelle est la valeur légale des accords que ceux-ci peuvent produire²⁹.

²² J.-P. TRICART, *op.cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, pp. 6 et 77. ; Commission européenne, *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1990, p. 11.

²³ J.-P. TRICART, *op.cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 23. ; Programme d'action de la Commission européenne relative à la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, COM(89) 568 final.

²⁴ *Ibidem*, pp. 23 et 81.

²⁵ *Ibidem*, p. 19.

²⁶ *Ibidem*, p. 19.

²⁷ *Ibidem*, p. 20.

²⁸ *Ibidem*, p. 20. ; Henni, A. (2001). Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats., *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1741(36), p.5. <https://doi.org/10.3917/cris.1741.0005>.

²⁹ J.-P. TRICART, *op.cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 20.

Sur ces questions, la Commission européenne appuie ce qu'elle appelle le principe de double subsidiarité en vertu duquel, si une réglementation en matière de politique sociale est jugée nécessaire au niveau européen, elle doit pouvoir être adoptée soit par les institutions européennes soit par les partenaires sociaux au travers de cette procédure conventionnelle de dialogue social communautaire³⁰.

La double subsidiarité se fonde sur la proximité que les partenaires sociaux ont avec le monde du travail et plus largement le monde social ; selon elle ils sont en effet mieux placés pour trouver des réponses adéquates aux problèmes qu'ils identifient³¹.

Eu égard à la double subsidiarité, la Commission et les États-membres suggèrent de créer une institution qui serait un organe paritaire permettant une négociation collective et de surcroît un mécanisme pour rendre obligatoire l'application des accords découlant de ce processus³².

La conférence intergouvernementale opte pour un mécanisme d'extension de l'acte au niveau communautaire au travers d'un instrument législatif impliquant le Conseil³³.

Parallèlement à la conférence, le 31 octobre 1991, les partenaires sociaux concluent un accord fondateur dans l'histoire du dialogue social européen, l'Accord sur la politique sociale (ci-après APS), qui sera réutilisé quasiment *verbatim* dans les dispositions du Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht³⁴.

Concernant le mécanisme pouvant conférer valeur *erga omnes* aux accords issus du dialogue social, les partenaires sociaux optent dans l'APS pour une extension par un acte législatif institutionnel communautaire, en l'espèce par le biais du Conseil³⁵.

Ils s'accordent toutefois pour circonvenir le pouvoir du Conseil à l'approbation de l'extension *erga omnes* et non à la possibilité que celui-ci amende le texte de l'accord³⁶.

Le choix de la forme de cet instrument juridique transposant l'accord est laissé au soin de la Commission qui le mobilisera sous forme de proposition au Conseil³⁷.

En outre l'APS, sur base des émanations de la conférence intergouvernementale, acte un mécanisme de double consultation liant la procédure de négociation et celle de consultation³⁸.

³⁰ J.-P. TRICART, *op.cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 20.

³¹ *Ibidem*, p. 20. ; Henni, A. (2001). Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats., *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1741(36), p.49. <https://doi.org/10.3917/cris.1741.0005>.

³² J.-P. TRICART, *op.cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 20.

³³ *Ibidem*, p. 20.

³⁴ *Ibidem*, p. 6.

³⁵ *Ibidem*, p. 21.

³⁶ *Ibidem*, p. 21.

³⁷ J.-P. TRICART, *op.cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 20.

³⁸ *Ibidem*, p. 21.

Dans un premier temps, les partenaires sociaux sont consultés par la Commission sur l'orientation possible à prendre d'une initiative ; dans un second temps, ils sont consultés sur le contenu de cette initiative, celui-ci pouvant faire l'objet d'un processus de négociation³⁹.

Enfin, on retrouve dans l'APS la possibilité pour les États-membres de mettre en œuvre les accords conclus au travers du dialogue social communautaire selon les pratiques existantes des partenaires sociaux dans les États-membres, c'est-à-dire la possibilité pour les partenaires sociaux de « transposer » ces accords sans attendre une législation européenne (donc sans valeur *erga omnes* au niveau communautaire)⁴⁰.

La conférence intergouvernementale reprend donc la plupart des propositions de l'APS afin de les intégrer au Traité de Maastricht ; cependant, eu égard au désaccord que porte le Royaume-Uni sur ces dispositions, l'accord n'est pas directement intégré dans le Traité de Maastricht mais plutôt dans un Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht en vigueur dans les 11 autres États-membres⁴¹.

Il faut rappeler que le contexte d'élaboration de l'APS, et *in extenso* de l'intégration dans le droit primaire du dialogue social, puisqu'il suit l'élaboration de la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs et son Plan d'action subséquent, est perçu par les différents acteurs de ce dialogue social comme un moment clé pour faire valoir ses intérêts⁴². Pour la Commission, c'est une occasion de tenter de surmonter les blocages politiques des États-membres en matière de politique sociale ; pour les syndicats c'est un outil pour faire avancer la législation sociale, plus généralement la dimension sociale communautaire⁴³. Enfin pour les employeurs c'est un outil de négociation leur offrant la possibilité de tenter de limiter la législation communautaire quand cela leur semble bénéfique⁴⁴.

Ces intérêts divergents ont été discutés dans le « Comité du dialogue social », une nouvelle structure du dialogue social européenne née en 1992 et succédant au comité *ad hoc* auteur de l'APS⁴⁵.

³⁹ *Ibidem*, p. 21.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 21 et 22. ; J.-P. TRICART, « Chapitre 4 – Il était une fois le dialogue social européen », in *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, (sous la dir. B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPASOVA, P. POCHET), Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020, p. 87.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 21 et 22.

⁴² *Ibidem*, p. 23.

⁴³ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 23. ; J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020, p. 80.

⁴⁵ Henni, A. (2001). Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats., *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1741(36), p.23. <https://doi.org/10.3917/cris.1741.0005>.

Il est composé des dirigeants nationaux et d'organisations européennes d'employeurs et de syndicats⁴⁶. Sa présidence est tenue par la Commission⁴⁷.

C'est dans le cadre de ce Comité que les partenaires sociaux présentent de quelle manière vont être mises en œuvre les dispositions de l'APS⁴⁸.

Ils établissent conjointement les contours nécessaires au fonctionnement effectif de ces dispositions, tels que les critères permettant de définir la représentativité des partenaires sociaux amenés à négocier, le principe en vertu duquel ces dispositions valent tout aussi bien pour le dialogue social européen à un niveau sectoriel et intersectoriel, ainsi que la nécessité selon laquelle les institutions européennes doivent respecter à la lettre ce qui a été conclu par les partenaires sociaux⁴⁹.

Section 1.02. Formalisation dans le droit primaire du dialogue social européen

§1. Les articles 3 et 4 du Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht

En 1992, le cap est donc clair pour les différents acteurs du monde social européen ; ces dispositions transposées dans le Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht doivent pouvoir, selon les modalités discutées par les partenaires sociaux, créer un espace de relations conventionnelles au niveau européen qui contribuerait effectivement à la dimension sociale communautaire⁵⁰.

Les dispositions du processus du dialogue social se retrouvent aux articles 3 et 4 du Protocole⁵¹.

- Article 3 du Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht :

« 1. La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.

2. A cet 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.

3. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition

⁴⁶ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 24.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 24.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 24.

⁵¹ Protocole (n°14) sur la politique sociale, annexé au Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, *J.O.C.E.*, 29 juillet 1992, C 191, art. 3 et 4.

envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.

4. A l'occasion de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 4. La durée de la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission. »

- Article 4 du Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht :

« 1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.

2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États-membres, soit, dans les matières relevant de l'article 2, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines visés à l'article 2 paragraphe 3, auquel cas il statue à l'unanimité. ».

À ce stade, la comparaison avec le prescrit de l'article 118B de l'Acte unique européen s'avère utile.

L'article 4 de l'APS clarifie et élargit les « relations conventionnelles » non définies dans son homologue de l'Acte unique européen⁵². Cela vise en effet à produire un espace de relations conventionnelles au niveau européen, nécessaire pour mettre en œuvre la double subsidiarité plébiscitée par les acteurs du paysage institutionnel européen⁵³.

Cela étant, c'est du point de vue de la mise en œuvre des accords conclus que les deux prescrits diffèrent le plus⁵⁴. Tout d'abord, l'article 4 invoque, *a contrario* de l'article 118B, la possibilité pour les partenaires sociaux de mettre en œuvre leurs accords *inter partes*⁵⁵. Ensuite, l'article 4 prévoit la méthode de mise en œuvre *erga omnes* des accords « à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission ». Cette innovation majeure d'extension rend obligatoire l'application des accords conclus dans ce cadre

⁵² J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 15.

⁵³ *Ibidem*, pp. 6 et 20.

⁵⁴ Henni, A. (2001). Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats., *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1741(36), p. 16. <https://doi.org/10.3917/cris.1741.0005>.

⁵⁵ *Ibidem*, p.16.

pour toutes les personnes concernées c'est-à-dire les employeurs et travailleurs au sein de l'Union européenne⁵⁶.

Donc, si les partenaires sociaux décident de négocier sur une des initiatives de la Commission, le processus législatif est suspendu et celle-ci doit proposer, sur demande conjointe des partenaires sociaux, une initiative législative au Conseil⁵⁷.

De plus, les articles 3 et 4 de l'APS consacrent l'importance capitale de la négociation collective puisqu'ils institutionnalisent un droit à l'information et à la consultation dans le chef des partenaires sociaux suite aux initiatives de la Commission⁵⁸.

Entre l'article 118B de l'Acte unique européen et les dispositions de l'APS inséré dans le protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht, spécifiquement l'article 3 et 4, il apparaît donc une forme de transition, d'une approche des relations conventionnelles européennes plutôt consultative et symbolique vers une approche structurée qui met en avant l'autonomie des partenaires sociaux⁵⁹.

§2. Les Communications de la Commission (1993, 1998, 2002, 2004)

Nombreuses sont les occasions où la Commission a fait savoir tout le bien qu'elle pensait du dialogue social en tant que modèle de bonne gouvernance dans une Union aux rapides changements économiques et sociaux⁶⁰.

On trouve des traces de cette position notamment dans ses communications⁶¹.

Dans cette optique, elle profite de la récente impulsion des partenaires sociaux pour définir les modalités de mise en œuvre concrètes du dialogue social pour, dès 1993, délimiter des critères auxquels doivent répondre les accords issus du dialogue social pour être étendus *erga omnes*⁶². Elle développe ces critères dans plusieurs Communications que nous allons examiner ci-après.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 5.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁸ Henni, A. (2001). Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats., *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1741(36), p. 47. <https://doi.org/10.3917/cris.1741.0005>.

⁵⁹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 24.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 7. ; Communication de la Commission européenne du 26 juin 2002 - Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de Décision du Conseil créant un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, COM(2002) 341 final, *J.O.C.E.*, 24 septembre 2002, p. 7.

⁶¹ Communication de la Commission européenne du 26 juin 2002 - Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de Décision du Conseil créant un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, COM(2002) 341 final, *J.O.C.E.*, 24 septembre 2002, p. 17.

⁶² J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 24.

(a) Communication de 1993 concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale⁶³

Dans cette communication, la Commission rappelle à titre liminaire le principe de « double subsidiarité » et insiste sur le rôle de moteur qu'elle doit jouer afin de promouvoir le dialogue social⁶⁴.

Concernant la négociation, la Communication calque les idées développées par les partenaires sociaux dans leurs propositions issues du Comité de Dialogue social de 1993⁶⁵.

Concrètement, c'est aux partenaires sociaux de décider s'il est opportun d'engager des négociations lors de la deuxième phase de consultation, c'est-à-dire la phase de consultation sur le contenu du projet législatif⁶⁶.

S'il y a volonté de négociation sur l'initiative de la Commission lors de cette deuxième phase de consultation, alors le processus législatif au sein de la Commission est suspendu⁶⁷.

En outre, elle reconnaît que seules les organisations sont en mesure de développer leurs propres structures de négociation et de dialogue ; elle ne souhaite donc pas être restrictive quant au nombre d'organisations qui pourraient entrer en ligne de compte pour la consultation⁶⁸.

Elle renchérit sur cette sphère d'indépendance des partenaires sociaux en appuyant que ceux-ci jouissent de la possibilité de négocier plus en profondeur sans devoir considérer à la lettre le contenu de la proposition en préparation à la Commission⁶⁹.

La partie la plus importante de cette Communication de 1993 réside dans l'élaboration, par la Commission, de critères pour évaluer la demande de mise en œuvre législative d'un accord né entre les partenaires sociaux⁷⁰.

⁶³ Communication de la Commission du 14 décembre 1993 concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale, COM(93) 600 final.

⁶⁴ Communication de la Commission du 14 décembre 1993 concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale, COM(93) 600 final, pp. 11 et 12.

⁶⁵ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 24.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 25.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 25.

⁶⁸ Communication de la Commission européenne du 26 juin 2002 - Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de Décision du Conseil créant un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, COM(2002) 341 final, J.O.C.E, 24 septembre 2002, p. 16.

⁶⁹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 25. ; Communication de la Commission européenne du 26 juin 2002 - Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de Décision du Conseil créant un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, COM(2002) 341 final, J.O.C.E, 24 septembre 2002, p. 18.

⁷⁰ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 25.

Ces critères repris au §31 de la Communication sont les suivants :

- *« Le caractère représentatif des parties contractantes*
- *Leur mandat*
- *La légalité de chaque clause de la convention collective au regard du droit communautaire*⁷¹
- *Le respect des dispositions concernant les petites et moyennes entreprises (PME), telles que visées à l'article 2 de l'Accord. »*⁷².

Au demeurant, peu importe la justification invoquée par la Commission pour refuser de soumettre au Conseil une proposition relative à la mise en œuvre d'un accord, elle doit *« informer immédiatement les signataires de l'accord de cette décision »*⁷³.

J.P. TRICART nous rappelle ici que *« la logique [de la communication] est que cette possibilité de ne pas donner suite à la demande des partenaires sociaux ne peut résulter que de l'application de ces critères. En effet, en écho à la notion de double subsidiarité développée au début de la Communication, l'ensemble du texte souligne la primauté de l'approche conventionnelle et la nécessité de respecter le texte des accords conclus sans l'amender. Dès lors qu'en initiant la deuxième phase de consultation, la Commission s'est prononcée sur la pertinence d'une action communautaire dans une matière donnée, elle n'a plus à revenir sur cette question si les partenaires sociaux parviennent à un accord. »*⁷⁴.

Il est primordial de mettre en exergue la qualité imminente dont doit faire preuve l'éventuelle communication des raisons du refus de la Commission à la demande des partenaires sociaux en ce qu'elle implique que la Commission ne bénéficie pas de pouvoirs discrétionnaires en la matière⁷⁵.

Elle peut refuser mais selon les critères limitativement définis repris dans la Communication.

⁷¹ Concernant le caractère représentatif des parties, la Commission rappelle que selon elle, peut légitimement représenter les partenaires sociaux à la consultation, toutes les organisations qui répondent globalement aux critères suivants : - Communication de la Commission du 14 décembre 1993 concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale, COM(93) 600 final, p.4.

- *« être interprofessionnelles, sectorielles ou catégorielles et être organisées au niveau européen;*
- *être composées d'organisations elles-mêmes reconnues comme faisant partie intégrante des structures des partenaires sociaux des États membres, avoir la capacité de négocier des accords et être, dans la mesure du possible, représentatives dans tous les États-membres;*
- *disposer de structures adéquates leur permettant de participer de manière efficace au processus de consultation. ».*

⁷² Communication de la Commission européenne du 26 juin 2002 - Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de Décision du Conseil créant un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, COM(2002) 341 final, J.O.C.E, 24 septembre 2002, p. 4.

⁷³ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 21.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 25 et 26.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 26.

En outre, cette modalité du refus de la communication répond d'une certaine efficacité puisqu'il permet aux partenaires sociaux de corriger le tir et de soumettre rapidement une proposition conforme au critère faisant défaut selon la Commission⁷⁶.

En termes de bilan, la Communication de la Commission de 1993 fortifie les contours du dialogue social européen, notamment les procédures de négociations, de consultation et de mise en œuvre *erga omnes* des accords.

Elle réaffirme le principe de double subsidiarité, l'autonomie des partenaires sociaux et pose les critères selon lesquels elle va évaluer les accords pour proposer ou non une initiative législative au Conseil.

En outre elle ne dispose pas d'un plein pouvoir discrétionnaire dans le cadre ce dialogue social : elle doit justifier aux partenaires sociaux ses refus de proposer une initiative législative mettant en œuvre *erga omnes* les accords selon les critères qu'elle a établis.

(b) Communication de 1998 – Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire⁷⁷.

À titre introductif il faut rappeler qu'entre la communication de 1993 et celle de 1998, le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur ; celui-ci incorpore le Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht, le Royaume-Uni ayant décidé en 1997 de lever son opt-out⁷⁸. Le Traité d'Amsterdam, aux articles 138 et 139 reprend dans les grandes lignes le libellé des articles 3 et 4 du Protocole sur la politique sociale.

- Article 138 du Traité d'Amsterdam :

« 1. La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.

2. À cet 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.

3. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.

⁷⁶*Ibidem*, p. 26.

⁷⁷ Communication de la Commission du 12 août 2004 - Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire, COM(1998) 322 final.

⁷⁸ Eurofound. (2007). *Social Policy Protocol*, European Industrial Relations Dictionary, Dublin, 2007. Consulté le 5 mai 2025 sur <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/social-policy-protocol>.

4. À l'occasion de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 139. La durée de la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission. »

- Article 139 du Traité d'Amsterdam :

« 1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.

2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 137, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines visés à l'article 137, paragraphe 3, auquel cas il statue à l'unanimité. »

Concernant la promotion du dialogue social par la Commission, la communication de 1998 reprend les grandes lignes de celle de 1993 ; concernant les modalités de mises en œuvre des également⁷⁹.

Elle ne touche donc pas aux critères lui permettant d'évaluer la possibilité d'une mise en œuvre législative, à savoir : « *la représentativité des organisations signataires, la légalité des clauses de l'accord et la prise en considération des petites et moyennes entreprises* »⁸⁰.

La différence majeure entre ces deux communications réside dans la clarification de la procédure de négociation engagée en amont par les partenaires sociaux en dehors de toute procédure de consultation⁸¹.

Sur cette procédure, elle affirme que l'accord conclu doit faire l'objet d'un examen concernant « *la pertinence d'une action communautaire en la matière* »⁸².

De cette précision fondamentale découle *a contrario* que, lorsque l'accord entre partenaires sociaux est négocié dans le sillage de la deuxième phase de consultation prévue à l'article 138 du traité, c'est-à-dire la procédure de consultation sur le contenu de l'initiative, la Commission ne revient pas sur l'opportunité d'une action communautaire en la matière une fois l'accord conclu puisqu'elle l'a à priori déjà fait⁸³.

⁷⁹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 27.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 27.

⁸¹ *Ibidem*, p. 27.

⁸² *Ibidem*, p. 27. ; Communication de la Commission du 12 août 2004 - Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire, COM(98) 322 final, p. 21.

⁸³ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 27.

Enfin, dans ses communications de 1993, 1996⁸⁴ et 1998, la Commission ne précise jamais qu'elle est tenue de présenter au Conseil une proposition de mise en œuvre législative de l'accord conclu entre les partenaires sociaux ; elle ne précise toutefois jamais pour autant qu'elle jouit d'un pouvoir discrétionnaire quant à cette opportunité⁸⁵.

- (c) Communication de 2002 – le dialogue social européen, force de modernisation et de changement⁸⁶ et Communication de 2004 – Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen⁸⁷

Brièvement, on note que la communication de 2002 insiste à nouveau sur les critères de la communication de 1993, repris dans la communication de 1998, auxquels les accords doivent répondre pour se voir être potentiellement proposés législativement par la Commission au Conseil⁸⁸.

Dans la communication de 2004, la Commission rappelle ce qu'elle cherche à développer via ce la dialogue social : la promotion et consolidation des relations conventionnelles au niveau européen sous-tendues par le principe de double subsidiarité⁸⁹.

Elle précise le cadre du mode de conclusion autonome des accords et *in extenso* leur mise en œuvre *inter partes*⁹⁰.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 27 ; La communication de 1996 cherche à obtenir les avis des partenaires sociaux sur l'avenir du dialogue social, elle n'ajoute rien de conséquent au cadre juridique du dialogue social. - Communication de la Commission du 18 septembre 1996 concernant le développement du dialogue social au niveau communautaire, COM(96) 448 final.

⁸⁵ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 27 et 82, toutefois J.-P. TRICART nous précise que « Dans son avis 94/C 397/17 du 24 novembre 1994, le Comité économique et social européen a considéré que la Commission avait l'obligation de proposer au Conseil la mise en œuvre législative d'un accord si les signataires de cet accord le demandaient conjointement » ; Avis du Comité économique et social européen sur la communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen, J.O.C.E., C 397, du 31 décembre 1994.

⁸⁶ Communication de la Commission européenne du 26 juin 2002 - Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de Décision du Conseil créant un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, COM(2002) 341 final, J.O.C.E., 24 septembre 2002, p. 21.

⁸⁷ Communication de la Commission du 12 août 2004 - Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final.

⁸⁸ Communication de la Commission européenne du 26 juin 2002 - Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de Décision du Conseil créant un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, COM(2002) 341 final, J.O.C.E., 24 septembre 2002, p. 19.

⁸⁹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 29. ; Communication de la Commission du 12 août 2004 - Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final, p.6.

⁹⁰ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 29. ; Communication de la Commission du 12 août 2004 - Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final, p. 11.

Elle précise toutefois, que cette mise en œuvre *inter partes* n'est pas idéale, notamment dans les situations où l'accord devant être mis en œuvre législativement devrait s'appliquer à l'ensemble des employeurs et des travailleurs concernés⁹¹.

L'interprétation de la Commission quant aux dispositions du dialogue social contenu dans le traité reste stable durant la fin des années 1990 et la première décennie des années 2000, c'est ce qu'on peut observer à la lecture des différentes communications (1993, 1996, 1998, 2002, 2004) qui émaillent l'évolution du cadre juridique du dialogue social⁹².

Un pan important de ces communications qui ne tremble pas durant cette période sont les critères d'appréciation des accords permettant en cas de non-conformité à ceux-ci le refus de proposition de la Commission d'une mise en œuvre législative par le Conseil⁹³.

§3. L'arrêt UEAPME

Au regard du contenu du présent travail, il convient d'évoquer brièvement la première controverse quant à la mise en œuvre législative d'un accord, en l'occurrence la directive congé parental : l'arrêt UEAPME⁹⁴.

En 1996, l'Union européenne de l'artisanat, des petites moyennes entreprises engage un recours en annulation contre le texte de la directive au motif que l'absence de ladite organisation à la négociation de cet accord ferait défaut au respect du critère de représentativité nécessaire pour la mise en œuvre législative de l'acte conclu entre les partenaires sociaux et que par conséquent la Commission aurait dû le refuser⁹⁵.

Le Tribunal a débouté la demande de UEAPME estimant que « *conformément aux obligations que leur impose notamment le respect d'un principe démocratique fondamental, la Commission et le Conseil ont à juste titre considéré que la représentativité cumulée des signataires de l'accord-cadre était suffisante au regard du contenu de celui-ci pour le mettre en œuvre au niveau communautaire au moyen d'un acte législatif du Conseil [...]* »⁹⁶.

⁹¹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 30. ; Communication de la Commission du 12 août 2004 - Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final, p. 11.

⁹² J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 30.

⁹³ *Ibidem*, p. 30.

⁹⁴ Arrêt UEAPME, T-135/96, EU :T :1998 :128., pp. II-2344 et 2345.

⁹⁵ Arrêt UEAPME, T-135/96, EU :T :1998 :128, pp. II-2344 et 2345. , J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 30.

⁹⁶ Arrêt UEAPME, T-135/96, EU :T :1998 :128., point 110, p. II-2379.

Via cette formulation, le Tribunal relève premièrement que la légitimité des partenaires sociaux, entendu comme leur légitimité démocratique nécessaire à la double subsidiarité, tient à leur représentativité⁹⁷.

En outre, il rappelle que « *l'intervention de la Commission doit être conforme aux principes qui gouvernent son action dans le domaine de la politique sociale, [...]* »⁹⁸.

Ici, le Tribunal rappelle, entre autres, l'obligation de promotion du dialogue social par la Commission⁹⁹.

Cela étant, cette controverse fait cas de figure unique dans la période s'étalant de la première communication de la Commission en la matière 1993 jusqu'en 2012¹⁰⁰.

§4. Le Traité de Lisbonne (2009)

Vint alors le traité de Lisbonne de 2009, les articles 138 et 139 du Traité d'Amsterdam deviennent les articles 154 et 155 du TFUE.

L'article 152 TFUE mérite également d'être souligné.

- Article 152 TFUE :

« *L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie. Le sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi contribue au dialogue social.* »¹⁰¹.

On souligne d'emblée une différence importante en comparaison avec l'article 138 du Traité d'Amsterdam (bien que celui-ci ne soit pas à proprement parler l'ancêtre de l'article 152 TFUE), pour rappel :

- Article 138 du Traité d'Amsterdam :

« *La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.* [...] ».

⁹⁷ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 30.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 30., Arrêt UEAPME, T-135/96, EU :T :1998 :128., point 85, p. II-2370.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 30.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 30.

¹⁰¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C 326, art. 152.

Le devoir de promotion du dialogue social ne repose donc plus uniquement sur la Commission mais plus largement sur l'Union¹⁰².

On souligne également l'apparition textuelle du concept d'autonomie des partenaires sociaux¹⁰³.

Celle-ci bien qu'auparavant absente des dispositions du Traité, était mentionnée dans les communications de la Commission¹⁰⁴.

Il convient ensuite d'analyser le prescrit des articles 154 et 155 TFUE.

- Article 154 TFUE :

« 1. La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau de l'Union et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.

2. À cet 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 de l'Union.

3. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action de l'Union est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.

*4. À l'occasion des consultations visées aux paragraphes 2 et 3, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 155. La durée de ce processus ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission. »*¹⁰⁵

- Article 155 TFUE :

« 1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau de l'Union peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.

2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 153, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. Le Parlement européen est informé.

¹⁰² J.-P. TRICART, *op.cit*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 31.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 31.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 31. ; Communication de la Commission du 12 août 2004 - Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final, p 11.

¹⁰⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C 326, art. 154.

*Le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines pour lesquels l'unanimité est requise en vertu de l'article 153, paragraphe 2. »*¹⁰⁶

Une comparaison des libellés de l'article 154 TFUE et 138 TDA permet d'observer un changement notable concernant la procédure de consultation¹⁰⁷.

En effet, là où l'article 138 prévoit que les partenaires sociaux peuvent engager des négociations à l'occasion de la deuxième consultation (c'est-à-dire à celle portant sur le contenu de l'initiative de la Commission), dans l'article 154 c'est « à l'occasion des consultations » ce qui englobe la première phase de consultation, qui porte sur l'opportunité de l'initiative de la Commission¹⁰⁸.

Cet amendement aux apparences mineures reflète la volonté et des partenaires sociaux, de la Commission et du Conseil, de pousser les relations conventionnelles au sein de l'U.E. en élargissant le champ des possibilités dans lequel une négociation est possible¹⁰⁹.

À cet égard, on cite l'avis de 1994 du Comité économique et social européen sur la communication de 1993 de la Commission qui suggérait déjà cette possibilité pour contrer un éventuel découragement de la négociation entre les partenaires sociaux dans le cas où la Commission avait d'emblée été trop précise quant au contenu de la proposition envisagée¹¹⁰.

En pratique, les acteurs de la politique sociale européenne se rendaient compte de la lourdeur que représentait cette procédure où l'entame des négociations a lieu seulement à partir de la deuxième consultation dans le cas d'une simple révision des directives existantes¹¹¹.

Les analyses de terrain montrent de surcroît que les partenaires sociaux négocient informellement, peu importe le stade de la procédure de consultation ; dès lors il était adapté d'assouplir la norme juridique¹¹².

Cette volonté de l'Union de sécuriser juridiquement des démarches informelles est parfaitement en phase avec ce que la Commission prévoyait dans sa communication de 1998, en constatant

¹⁰⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C 326, art. 155.

¹⁰⁷ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 32.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 32.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 32. ; TRICART J.-P., « The controversies on the legislative implementation of European social partners' agreements : some lessons of the history », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 18.

¹¹⁰ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 32. ; Avis du Comité économique et social européen sur la communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen, *J.O.C.E.*, C 397, du 31 décembre 1994, point 4.1.2..

¹¹¹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 32.

¹¹² *Ibidem*, p. 32.

la nécessité d'une action communautaire des actes négociés informellement entre partenaires sociaux¹¹³.

On assiste donc à une conformisation du cadre juridique primaire du dialogue social aux réalités de celui-ci.

Cette conformisation va mener à l'adaptation de la pratique administrative de la Commission en la matière qui fait de cette première phase de consultation une part certaine de la concrétisation de l'initiative qu'elle envisage et non simplement comme une analyse en terrain vierge¹¹⁴.

Cette adaptation du prescrit de l'article 138 est le reflet d'un consensus au sein des acteurs de la politique sociale de l'U.E. entre 1991 et 2012 qui souhaite faire primer la négociation au niveau européen et la capacité des partenaires sociaux¹¹⁵.

Les exemples de ce consensus de la primauté de la négociation durant cette période ne manquent pas¹¹⁶.

On peut évoquer le cas de la révision de la directive aux Comités d'entreprise européens¹¹⁷.

En 2004, la Commission exprime son initiative de réviser la directive sur les Comités d'entreprises européens, et va dès lors inciter les partenaires sociaux à négocier mais les résultats furent infructueux¹¹⁸.

En 2008, lors d'une deuxième consultation, les partenaires sociaux discutent mais ces négociations mènent à un résultat insatisfaisant¹¹⁹.

La Commission, impatiente, prend les devants et émet sa propre initiative législative au Conseil et au Parlement lors de l'été 2008¹²⁰.

Cette proposition législative pique au vif les partenaires sociaux qui entament leur propre initiative, négocient, et soumettent le résultat au Conseil¹²¹.

L'initiative des partenaires sociaux intervient donc de manière étrangère à une procédure de consultation prévue par le Traité et après la proposition législative de la Commission¹²².

¹¹³ *Ibidem*, p. 32.

¹¹⁴ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, pp. 34 et 86.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 86.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 35.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 35.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 35.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 35.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 35.

¹²¹ *Ibidem*, p. 35.

¹²² *Ibidem*, p. 35. ;

Le Conseil et la Commission décident toutefois de se servir de leur accord comme base d'un d'une directive de 2009 refondant celle de 2004¹²³.

Cet exemple illustre manifestement l'inclinaison des institutions européennes durant cette période, en particulier la Commission et le Conseil, à privilégier les relations conventionnelles à un niveau européen même en dehors des procédures formelles prévues dans le traité¹²⁴.

§5. Le dialogue social de 1993 à 2012 : Bilan

Sur cette première partie de l'évolution technique du cadre juridique du dialogue social européen, il convient de mettre en exergue les grandes dynamiques qui l'ont fait évoluer de 1993 à 2012.

Les dispositions fondamentales, primaires du dialogue social n'ont pas fait l'objet de changements majeurs entre leur forme dans les articles 3 et 4 du Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht et celles des articles 138 et 139 du Traité d'Amsterdam. Pourtant, elles ont mûri dans les communications de la Commission qui ont tâché de préciser les contours de la mise en œuvre de celui-ci, en appuyant autant que possible sur l'autonomie des partenaires sociaux et la volonté de promouvoir un espace conventionnel européen fort¹²⁵. Cela s'est traduit notamment par une délimitation de critères limitatifs restreignant la possibilité pour la Commission de refuser de mettre en œuvre le résultat de cette négociation, mais également par le rappel de son obligation juridique de promouvoir cette négociation chère à la double subsidiarité¹²⁶.

Cette volonté de promouvoir un espace conventionnel européen fort a pris plus tard sa forme paroxysmique par la reformulation des articles 138 et 139 du Traité d'Amsterdam, en 154 et 155 dans le TFUE.

Ces nouvelles dispositions ont effet renforcé le rôle des institutions européennes de promotion du dialogue social, elles ont introduit textuellement l'autonomie des partenaires sociaux dans un texte de droit primaire et enfin ont sécurisé juridiquement les négociations informelles entre

¹²³ *Ibidem*, p. 35. ; Commission européenne – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. (s.d.). *Comité d'entreprises européens*. Consulté le 26 avril 2025 sur [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/employee-involvement/european-works-councils_fr#:~:text=Directive%20no%202009%2F38%2FCE,consulter%20les%20travailleurs%20\(refonte\)](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/employee-involvement/european-works-councils_fr#:~:text=Directive%20no%202009%2F38%2FCE,consulter%20les%20travailleurs%20(refonte)).

¹²⁴ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 35.

¹²⁵ *Ibidem*., p. 37.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 35. ; Communication de la Commission européenne du 26 juin 2002 - Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de Décision du Conseil créant un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, COM(2002) 341 final, *J.O.C.E.*, 24 septembre 2002, p. 7. ; Communication de la Commission du 12 août 2004 - Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final., point 3.1.

les partenaires sociaux en leur permettant de discuter du contenu de l'initiative législative dès la première phase formelle de consultation¹²⁷.

L'épopée de la révision de la directive Comités européens d'entreprises est une illustration frappante de l'intention des institutions européennes de pousser la négociation et la double subsidiarité au niveau européen durant cette période.

Section 1.03. 2012 : Année charnière pour le dialogue social européen

C'est aux alentours de l'année 2012 que le dialogue social européen prend une trajectoire nettement différente de celle qu'il avait toujours connu.

§1. La Commission Barroso II (2010-2014)

(a) Le dossier « coiffure »

Au début des années 2010 s'achèvent plusieurs négociations importantes entre les partenaires sociaux¹²⁸.

Ces réussites contrastent avec l'impulsion politique de la Commission Barroso II qui a réduit les volontés de nouvelles législations sociales européennes au profit de ce qu'elle appelle une réglementation intelligente ; ce qui correspond sommairement à une simplification de la législation existante avant toute initiative nouvelle¹²⁹.

La commission considère en effet que le contexte socio-économique difficile caractéristique de cette période n'est pas un terreau favorable à de nouvelles propositions en termes de législation sociale¹³⁰.

Alors que l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure va être conclu, la presse britannique s'engage dans une opération de discrédit contre cet accord et *in extenso* contre sa mise en œuvre législative¹³¹.

Sous couvert d'une critique envers le contenu de l'accord, dont les dispositions reprennent des recommandations semblables à celles disponibles dans les brochures officielles de l'agence britannique en charge des questions de santé et sécurité au travail, la presse britannique

¹²⁷ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 37.

¹²⁸ Négociation sur le temps de travail dans le secteur des voies navigables en 2012, négociation sur la santé et la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure en 2012, négociation sur la mise en œuvre de la Convention OIT sur la pêche en 2012 - *Ibidem*, p. 39.

¹²⁹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 39. ; Communication de la Commission du 8 décembre 2010 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – une Réglementation intelligente au sein de l'Union européenne, COM(2010) 543 final, p. 4.

¹³⁰ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 39.

¹³¹ *Ibidem*, p. 39.

s'attaque en réalité à la procédure de mise en œuvre de cet accord c'est-à-dire l'article 155 TFUE¹³².

Ce n'est sans doute pas un hasard si cette croisade britannique à l'encontre de la procédure d'élaboration de la législation sociale européenne débute au moment où la négociation de l'accord sur la refonte de la directive temps de travail touche à sa fin¹³³.

En effet, en cas de succès de cette négociation, les Britanniques, par l'effet de l'article 155, §2 qui requiert une majorité qualifiée au Conseil, ne bénéficieraient pas de leur l'opt-out¹³⁴.

Les critiques ont convaincu certains États membres et certains membres de la Commission, ce qui a instauré progressivement un climat de défiance vis-à-vis de la procédure prévue à l'article 155 du Traité et engendré un glissement vers un cadre juridique moins efficace de cette procédure¹³⁵.

(b) Insertion d'analyses d'impacts des propositions législatives sur les accords conclus par les partenaires sociaux

Ce glissement s'opère par la révision par la Commission des critères d'évaluation qu'elle peut invoquer pour refuser la proposition d'une mise en œuvre législative¹³⁶.

Lesdits critères sont ceux contenus dans les communications de la Commission et notamment leur formulation de 1998 faisant référence¹³⁷.

Pour rappel, ces critères sont les suivants : la représentativité des organisations, la légalité et le respect des dispositions relatives aux PME¹³⁸.

À ces critères s'ajoutent un examen de la pertinence d'une action communautaire dans le domaine de l'accord pour les accords négociés en dehors d'une procédure de consultation¹³⁹.

Il est utile de rappeler qu'à cette époque la Commission, même si elle avait explicitement prévu dans sa communication de 1993 le droit de ne pas donner suite à une demande de mise en œuvre législative d'un accord, ne l'avait encore jamais fait et avait pris l'habitude de proposer cette mise en œuvre rapidement (quelques mois seulement)¹⁴⁰.

¹³² *Ibidem*, p. 39.

¹³³ *Ibidem*, p. 40.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 40.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 41.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 41.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 41.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 39.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 41.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 42.

La Commission évalue désormais les propositions de mise en œuvre législative des accords à l'aune d'analyses d'impact¹⁴¹.

Celles-ci sont des études menées par la Commission sur les avantages, les coûts et les effets économiques et sociaux de la proposition¹⁴².

Cette nouveauté contraste avec la pratique de la Commission en la matière qui indiquait dans plusieurs documents qu'au contraire, ces propositions ne doivent pas faire l'objet d'analyses d'impact¹⁴³.

En effet selon la Commission, dès lors que les acteurs impliqués dans la négociation sont aussi les acteurs de terrains, ils ont conscience des effets que l'accord pourrait avoir s'il est mis en œuvre¹⁴⁴.

En outre, il était considéré jusque-là que la procédure de l'article 155 était une procédure toute particulière à différencier de la procédure législative ordinaire (dont les propositions faisaient quant à elle l'objet d'analyses d'impact)¹⁴⁵.

De surcroît, ce revirement de position quant aux critères qu'elle mobilise pour apprécier les accords n'a fait l'objet d'aucune communication, ce qui renforce le climat de défiance entre les partenaires sociaux et la Commission¹⁴⁶.

On peut déduire que la finalité de la subordination de la mise en œuvre législative des accords à une analyse d'impact est d'offrir une marge de manœuvre bien plus importante à la Commission pour refuser cette mise en œuvre¹⁴⁷.

Très concrètement, ce nouveau critère se matérialise en un document analytique examinant les coûts et les avantages de cette mise en œuvre législative, et complète l'analyse de la Commission au regard des critères initiaux établis des précédentes communications¹⁴⁸.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 44.

¹⁴² Commission européenne. (s.d.). *Analyses d'impact*. Commission européenne. Consulté le 1^{er} mai 2025 sur https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_fr#:~:text=Les%20analyses%20d'impact%20examinent,proposition%20de%20nouvel%20acte%20l%C3%A9gislatif.

¹⁴³ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 45. ; Proposition de directive du Conseil portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE, COM(2009) 410 final, point 2.3., p.5. ; Proposition de directive du Conseil portant application de l'accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire conclu par l'HOSPEEM et le FSESP, COM(2009) 577 final, point 2.3..

¹⁴⁴ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 45.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 45.

¹⁴⁶ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 45.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 46.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 46.

Adapter la méthodologie de l'analyse d'impact au processus d'évaluation des accords des partenaires sociaux n'était à priori pas chose aisée étant donné les différences entre la procédure de l'article 155 TFUE et celle des initiatives législatives « standard »¹⁴⁹.

En effet, là où une analyse d'impact est dans ces dernières réalisée en aval d'une initiative législative, elle doit être réalisée en amont d'un accord des partenaires sociaux dans la procédure de 155 TFUE, ce qui a pour conséquence de restreindre son champ d'analyse à l'application ou non de l'accord, éliminant *in extenso* la considération de scénarios alternatifs¹⁵⁰.

(c) Introduction des analyses d'impact en amont de la deuxième phase de consultation

La Commission surenchérit dans l'élargissement de son pouvoir discrétionnaire et introduit dans certains cas une analyse d'impact au moment des consultations (en particulier au moment de la deuxième phase de consultation)¹⁵¹. Cette analyse d'impact « en amont » d'un accord évalue entre autres la plus-value d'une action de dimension européenne dans le domaine de l'accord, les objectifs à envisager de cet accord ainsi que l'impact des dispositions de l'accord ; ces critères sont définis assez largement ce qui lui laisse une grande marge de manœuvre à la Commission pour cadrer les négociations¹⁵².

Via cette méthode, la Commission réinterprète l'esprit du prescrit fraîchement établi de l'article 154 TFUE sur la procédure de consultation, en érodant la possibilité pour les partenaires sociaux de négocier le contenu de l'accord dès la première phase de consultation puisque cette deuxième phase de consultation est dorénavant assortie de la production d'un document analytique (différent de celui contenant l'analyse d'impact en amont de la négociation) contenant les résultats de l'analyse d'impact sans laquelle les négociations ne peuvent plus avoir formellement avoir lieu¹⁵³.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 46.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 46.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 47.

¹⁵² J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 47.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 47.

(d) Effets de l'introduction des analyses d'impact sous la Commission Barroso II

Pragmatiquement, cette introduction des analyses d'impact dans le processus du dialogue social se traduit par un allongement considérable du délai de la procédure dû entre autres à la difficulté de collecter des infos fiables sur les conditions de travail dans le/les secteurs concernés par l'accord, alors que cette procédure était jusque ici efficace¹⁵⁴.

Cet allongement de délai n'est, au demeurant, pas dû à une volonté de la Commission de réaliser des analyses fouillées dans le but d'améliorer ces accords puisqu'elle ne peut, conformément aux dispositions du traité, pas les amender mais bien à rejeter ou non leur mise en œuvre législative¹⁵⁵.

La subordination *in fine* des accords issus du dialogue social aux analyses d'impact de la commission, et donc à des critères plus large pour évaluer le contenu des accords ainsi que l'opportunité de leur mise en œuvre *erga omnes*, constitue une rupture essentielle avec le principe de double subsidiarité promu par la Commission depuis la naissance même du dialogue social européen¹⁵⁶.

En effet, en vertu de ce principe, les partenaires sociaux sont les plus à mêmes de déterminer quelles sont les solutions idéales aux problèmes auxquels ils sont confrontés ainsi que leurs coûts et leurs avantages¹⁵⁷.

La Commission, rompt la confiance mutuelle qu'elle a avec les partenaires sociaux en se considérant comme étant la mieux placée pour trouver des réponses à des problèmes dans des domaines sociaux¹⁵⁸.

Cette confiance est d'autant plus détériorée que la Commission ne fait nullement reconnaissance de ce revirement brusque de pratique dans ses documents publics¹⁵⁹.

On ne peut que souligner ce qui semble être une manipulation du cadre juridique aux fins d'une opportunité politique de geler l'avancement de la législation sociale de l'Union¹⁶⁰.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 47.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 48.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 49.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 49.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 49.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 50.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 50.

§2. La Commission Juncker (2014-2019) et le Paquet « Better Regulation »

(a) Un début prometteur

La Commission Juncker, dès son entrée en fonction, prend un axe favorable à la politique sociale européenne¹⁶¹.

Le 5 mars 2015 se tient à l'initiative de la Commission une conférence européenne « *un nouvel élan pour le dialogue social* » qui réunit les partenaires sociaux et les invite à se mettre d'accord sur un programme en vue d'un accord sur le dialogue social¹⁶².

Dans cette conférence est évoqué « *un socle minimal de droit sociaux* [qui est selon J.-C. JUNCKER] *un contrat social européen qui lierait et les hommes politiques, et les syndicalistes, et les patrons européens [...]* », qui s'est concrétisé un peu plus tard en « *Socle européen des droits sociaux* »¹⁶³.

Le Socle est un outil politique qui insiste sur l'importance des relations conventionnelles au niveau européen notamment via le dialogue social européen¹⁶⁴.

(b) La formalisation des pratiques issues de la Commission Barroso II

Ces déclarations politiques favorables au développement de la législation sociale européenne ne sont toutefois que des victoires en demi-teinte puisque la Commission Juncker dans la foulée de l'agenda de simplification législative de la Commission précédente, prend un paquet de mesures dit « *Better Regulation* » qui porte sur l'ensemble des activités législatives de la Commission auquel le dialogue social européen n'échappe pas¹⁶⁵.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 51.

¹⁶² Commission européenne. (2015, mars). « *Un nouvel élan pour le dialogue social* » - Remarques de clôture du Président Juncker. Commission européenne – coin presse. Consulté le 6 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/speech_15_4607/SPEECH_15_4607_FR.pdf.

¹⁶³ Commission européenne. (2015, mars). « *Un nouvel élan pour le dialogue social* » - Remarques de clôture du Président Juncker. Commission européenne – coin presse. Consulté le 6 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/speech_15_4607/SPEECH_15_4607_FR.pdf.

¹⁶⁴ Commission européenne. (2015, mars). « *Un nouvel élan pour le dialogue social* » - Remarques de clôture du Président Juncker. Commission européenne – coin presse. Consulté le 6 mai 2025 à l'adresse suivante https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/speech_15_4607/SPEECH_15_4607_FR.pdf ; Commission européenne – Secrétariat général, *Socle européen de droits sociaux*, Office des publications de l'Union européenne, 2017, p. 16.

¹⁶⁵ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 52.

Tout d'abord dans « *Better Regulation* », la Commission pousse son pouvoir discrétionnaire un cran plus loin en faisant mention, dans une fiche information liée à celui-ci, de la possibilité de (soit accepter) soit *rejeter* l'accord conclu entre les partenaires sociaux, sans au demeurant préciser qu'elle pourrait le faire sous réserve de critères bornant son pouvoir¹⁶⁶.

J.-P. TRICART souligne à propos de l'utilisation du mot « rejeter » que « *c'est là une affirmation tout à fait inédite, et que l'on ne trouve dans aucune des Communications que la Commission a consacrées au dialogue social au cours des vingt années précédentes. [...] Le message principal que la Commission entend communiquer ici est qu'elle considère désormais qu'elle dispose à cet égard de la plus grande latitude et d'un pouvoir proprement discrétionnaire puisque cette affirmation n'est pas accompagnée de la définition de critères stricts qui garantiraient que ce pouvoir ne peut pas être exercé* »¹⁶⁷.

Le paquet acte également les pratiques nées de la commission précédente concernant la mise en œuvre des articles 154 et 155 TFUE en indiquant que ceux-ci feront l'objet d'un cadrage renforcé du processus de négociation en amont ainsi qu'un aval¹⁶⁸.

Concernant le cadrage en amont, la Commission formalise l'accompagnement de la deuxième phase de consultation d'un document analytique qui borne les problèmes à résoudre identifiés par la Commission, les objectifs qu'elle estime devoir être poursuivis, ainsi que la plus-value d'une action de l'U.E. dans la matière¹⁶⁹. La Commission indique certes que sa position politique n'est pas indiquée dans le document analytique afin d'éviter de saper la volonté de négocier des partenaires sociaux, mais le document trace de telles limites aux négociations qu'elle réduit la marge des partenaires sociaux de négocier et donc *de facto* volonté de négociation des partenaires sociaux¹⁷⁰.

Concernant l'encadrement en aval, la Commission Juncker prolonge la mobilisation d'une analyse d'impact (à présent nommée « *analyse d'impact proportionnée* ») lorsque les partenaires sociaux souhaitent voir leur accord être mis en œuvre législativement¹⁷¹.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 53. ; Commission européenne. (2015, mai). *Programme pour une meilleure réglementation : questions et réponses*. Commission européenne – coin presse. Consulté le 8 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/memo_15_4989/MEMO_15_4989_FR.pdf.

¹⁶⁷ J.-P. TRICART, *op. cit.* Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, pp. 53 et 93.

¹⁶⁸ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 53.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 54.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 54.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 54.

Les critères qu'examine l'analyse d'impact proportionnée sont, d'une part, ceux de la communication de 1998 c'est-à-dire la représentativité des signataires de l'accord et la légalité des dispositions de l'accord (dans lequel on considère le critère sur les dispositions excessives défavorables aux PME), et d'autre part le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁷². Vis-à-vis des critères de proportionnalité et de subsidiarité, on observe une incohérence manifeste par rapport à ce que la Commission annonçait dans sa Communication de 1998¹⁷³.

En effet, elle prévoyait que l'examen de la proportionnalité et de la subsidiarité portait sur l'action européenne dans le domaine couvert par l'accord, or ici elle prévoit que cet examen a pour objet l'accord lui-même¹⁷⁴.

La Commission clarifie également l'articulation entre le document analytique et l'analyse d'impact proportionnée en indiquant que cette dernière doit se référer au document analytique antérieur et ne pas répéter toute l'analyse fait dans celui le cas échéant¹⁷⁵.

Selon J.-P. TRICART et S. RAINONE, est contenu dans le texte original de la *Toolbox for Better Regulation* publié en annexe de la Communication *Better Regulation* en 2015 le paragraphe suivant « *Lorsqu'il est envisagé de conclure un accord entre les partenaires sociaux à la suite d'une consultation au titre de l'article 154 (...): l'analyse d'impact devrait fournir la même évaluation [que pour un accord conclu à l'initiative des partenaires sociaux], mais il ne serait pas nécessaire de réexaminer la nécessité d'une action de l'Union européenne lorsque celle-ci a déjà été couverte par un document analytique précédent.* »¹⁷⁶. Selon eux, il découle de ce paragraphe qu'un accord issu d'une négociation engagée dès la première phase de consultation dans le cadre de la procédure de l'article 154 TFUE, et au demeurant donc dépourvue de

¹⁷² *Ibidem*, p. 54.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 54.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 54.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 54.

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 93 et 94 ; S. RAINONE, « On appropriateness and legality checks », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 41. L'honnêteté intellectuelle incombe de préciser que malgré de nombreuses recherches, le document original *Toolbox for Better Regulation* de 2015 n'a pas pu être trouvé ni sur *EUR-LEX*, ni dans les archives en ligne de la Commission ; seules des versions révisées de celui-ci datant de 2021 et 2023 sont disponibles, mais ne contiennent pas *verbatim* le paragraphe tel qu'indiqué dans le présent travail. Celui-ci a donc été repris des sources doctrinales indiquées dans cette note de bas de page. L'extrait a en outre été traduit de l'anglais à l'aide de l'outil DeepLPro <https://www.deepl.com/fr/translator>.

document analytique, fait l'objet de la même analyse d'impact proportionnée qu'un accord négocié à l'initiative propre des partenaires sociaux¹⁷⁷.

Plus particulièrement la nécessité d'une action européenne dans la matière de l'accord est analysée dans l'analyse d'impact proportionnée puisque celle-ci est en principe réalisée dans le document analytique¹⁷⁸.

Concrètement, cela signifie que la Commission crée une distinction entre les accords qui ne reposent plus sur leur conclusion à l'initiative ou non des partenaires sociaux mais plutôt sur l'existence d'un balisage préalable ou non à travers un document analytique¹⁷⁹.

Pour rappel, le Traité de Lisbonne ouvrait les possibilités de négociations sur le contenu de l'accord dès la première phase de consultation : avant que la Commission ait donné son feu vert pour lancer la deuxième phase de consultation portant sur le contenu de l'accord ce qui traduisait la volonté de promouvoir la négociation entre les partenaires sociaux¹⁸⁰.

La position de la Commission dans la *Toolbox for Better Regulation* réduit la substance même du Traité en prévoyant que ces accords issus de négociations engagées avant la production d'un document analytique de la Commission seront considérés comme des accords conclus à l'initiative exclusive des partenaires sociaux, quand bien même c'est la Commission qui a formellement lancé la première phase de consultation¹⁸¹.

La conséquence sous-jacente de cette abolition de la distinction initiale est la création d'une hiérarchie entre les deux phases de consultation¹⁸².

Dans l'esprit du Traité de Lisbonne, les négociations sont encouragées dans la mesure où, peu importe la phase de consultation dans lesquelles elles sont engagées, l'accord qui en découle pourra potentiellement être mis en œuvre *erga omnes* via 155 §2 TFUE¹⁸³.

Depuis cette nouvelle position de la Commission, les accords issus de négociations engagées dès la première phase de consultation et qui n'ont donc pas fait l'objet d'un document analytique prévu uniquement pour la deuxième phase de consultation ne jouissent plus de la possibilité de mise en œuvre *erga omnes*, étant considérés comme des accords autonomes¹⁸⁴.

¹⁷⁷ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, pp. 93 et 94. ; S. RAINONE, *op. cit.*, Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 41.

¹⁷⁸ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, pp. 93 et 94.; S. RAINONE, *op. cit.*, Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 41.

¹⁷⁹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, pp. 93 et 94.

¹⁸⁰ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 55.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 55.

¹⁸² *Ibidem*, p. 56.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 56.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 56.

Cette différence de traitement peut mener à des situations grotesques, dans lesquelles la Commission entame formellement une première phase de consultation et invite les partenaires sociaux à négocier, puis ne produit pas de document analytique et affirme que l'accord potentiel issu de ces négociations est considéré malgré tout comme un accord autonome non mis en œuvre *erga omnes*¹⁸⁵.

Sur les développements du paquet « *Better Regulation* », on ne peut manquer de remarquer ce qui semble être une tentative de la Commission d'alignement de la procédure spécifique du dialogue social d'extension des accords par leur mise en œuvre législative sur le modèle de la procédure législative ordinaire¹⁸⁶.

La Commission entend gommer les spécificités de la procédure de mise en œuvre législative des accords issus du dialogue social en faveur d'une intégration, d'une application de la procédure qu'elle met en place pour son activité réglementaire classique¹⁸⁷.

Le pouvoir discrétionnaire accru de la Commission, notamment en ce qui concerne les modalités de l'examen des accords, a *de facto* miné les dynamiques de négociations entre les partenaires sociaux qui refusent dès lors de s'engager dans des négociations où ils ne disposent pas d'une information suffisante concernant lesdites modalités¹⁸⁸. Cette dynamique de dissuasion de la négociation entre partenaires sociaux insufflée par la Commission porte ses fruits pour cette dernière qui verra décroître le nombre de négociations entamées dans le cadre du dialogue social européen¹⁸⁹.

Difficile de ne pas souligner ici la position équivoque flagrante dans laquelle se place la Commission qui, en vertu de l'article 154 TFUE, a précisément pour tâche de promouvoir de dialogue social¹⁹⁰.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 56.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 57.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 57.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 58.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 58.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 58.

Section 1.04. L'arrêt EPSU

§1. Les faits

L'arrêt EPSU marque un tournant du dialogue social européen qui cette fois-ci s'opère via la jurisprudence et non les pratiques de la Commission. Le litige prend sa source dans un refus de la Commission européenne de présenter au Conseil une proposition législative de décision mettant en œuvre un accord entre les partenaires sociaux concernant un cadre général pour l'information et la consultation des fonctionnaires et employés des administrations centrales¹⁹¹. Ce refus a réellement pris au dépourvu les partenaires sociaux puisque celui-ci suit les négociations ayant eu lieu après une procédure de consultation conforme à l'article 154 TFUE¹⁹².

EPSU (Fédération syndicale européenne des services publics) a porté le refus devant le Tribunal de l'union européenne, la question est de reconnaître ou non la légitimité de la Commission de refuser de soumettre une proposition législative au Conseil¹⁹³. Celle-ci invoque son pouvoir discrétionnaire qui se base sur l'opportunité et la pertinence de l'accord selon elle¹⁹⁴.

§2. Les arguments de la Commission et leurs critiques

La Commission mobilise deux faisceaux d'arguments afin de justifier son refus¹⁹⁵. Premièrement, elle considère que les administrations centrales sont du ressort des États-membres et de leurs autorités : elles exercent à ce titre des prérogatives d'autorité publique et leur structure, leur organisation, leur fonctionnement relèvent entièrement des États-membres (et donc implicitement, l'Union ne devrait pas intervenir)¹⁹⁶. En outre, elle rappelle qu'il existe déjà des protections nationales offrant des garanties similaires à celle de l'accord concernant

¹⁹¹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 13.

¹⁹² *Ibidem*, p. 14.

¹⁹³ Arrêt EPSU et Goudriaan /Commission, T-310/18, EU :T :2019 :757.

¹⁹⁴ S. RAINONE, « After the 'Hairdressing agreement', the EPSU case : can the Commission control the EU social dialogue ? », *ETUI Policy Brief – European Economic, Employment and Social policy*, n°15/2020, Bruxelles, European Trade Union Institute, 2020, p.1, <https://etuclex.etuc.org/sites/default/files/2021-02/After%20the%20Hairdressing%20agreement%20the%20EPSU%20case-%20can%20the%20Commission%20control%20the%20EU%20social%20dialogue%20-%20ETUI%20Rainone%202020.pdf> (date de dernière consultation : 15 mai 2025).

¹⁹⁵ J. ZILLER, « The notion of central government administration and the scope of EU law », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSEMENT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 5.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 5. ; Arrêt EPSU et Goudriaan /Commission, T-310/18, EU :T :2019 :757., point 6.

l'information et la consultation des fonctionnaires et employés des administrations centrales (et donc implicitement que l'Union n'a pas besoin d'intervenir)¹⁹⁷.

Deuxièmement, elle considère que l'organisation du secteur des administrations centrales varie dans une trop grande mesure entre les États membres conformément à leur degré de décentralisation et dès lors une directive transposant l'accord aurait comme conséquence pratique de créer des niveaux de protection significativement différents¹⁹⁸.

Ces arguments font l'objet de nombreuses critiques¹⁹⁹.

Concernant l'argument en vertu duquel l'Union n'a pas compétence pour traiter de la structure, l'organisation et le fonctionnement des administrations centrales car cela relève de la compétence des États membres, S. RAINONE rappelle que « *l'acquis communautaire comporte déjà des normes qui, dans des circonstances spécifiques, établissent des droits à l'information et à la consultation pour les travailleurs du secteur public.* », elle donne comme exemple la directive 2001/23 EC concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements qui s'applique aussi au secteur public²⁰⁰.

En outre, on peut souligner la notion restrictive d'activité des administrations centrales mobilisée par la Commission qui n'envisage pas que celles-ci puissent exercer autre chose que des prérogatives de puissance publique, or les fonctions des administrations centrales sont diverses et multiples et ne tombent pas seulement dans le giron de cette notion²⁰¹.

Sur la différence de niveau de protection que créerait une potentielle directive transposant l'accord, la Commission manque également de cohérence puisqu'au contraire adopter des règles uniformes de l'accord permettrait d'harmoniser les systèmes nationaux et *in fine* les niveaux de protection²⁰².

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 5. ; Arrêt EPSU et Goudriaan /Commission, T-310/18, EU :T :2019 :757., point 6.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 5. ; Arrêt EPSU et Goudriaan /Commission, T-310/18, EU :T :2019 :757., point 6.

¹⁹⁹ S. RAINONE, *op. cit.*, Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 44.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 44. - Extrait traduit de l'anglais à l'aide de l'outil DeepLPro <https://www.deepl.com/fr/translator>. ; Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou des parties d'entreprises ou d'établissements, *J.O.C.E.*, 22 mars 2001, L 82, p. 17.

²⁰¹ S. RAINONE, *op. cit.*, Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 44.

²⁰² *Ibidem*, p. 44.

§3. Les arguments du Tribunal

Même si l'on peut critiquer les arguments invoqués par la Commission, ceux-ci font mouche auprès du Tribunal qui a statué en faveur de celle-ci.

Afin de saisir l'argumentation du Tribunal il est utile de se saisir de l'article 155 TFUE dans sa version anglaise.

- Article 155 TFUE (version anglaise)

« 1. Should management and labour so desire, the dialogue between them at Union level may lead to contractual relations, including agreements.

2. Agreements concluded at Union level shall be implemented either in accordance with the procedures and practices specific to management and labour and the Member States or, in matters covered by Article 153, at the joint request of the signatory parties, by a Council decision on a proposal from the Commission. The European Parliament shall be informed.

The Council shall act unanimously where the agreement in question contains one or more provisions relating to one of the areas for which unanimity is required pursuant to Article 153(2) ».

La Cour fait une interprétation littérale du mot « *shall* » de l'article 155.2 TFUE en indiquant que celui-ci doit donc être compris comme « *may* » autrement dit que les accords conclus entre les partenaires sociaux peuvent être mis en œuvre mais ne doivent pas être mis en œuvre²⁰³. Cette interprétation lexicale est fort discutable dans la mesure où, d'une part elle vide le mot « *shall* »/ de son sens, et d'autre part elle va à l'encontre des travaux préparatoires de l'article 155 TFUE, dans lesquels le mot « *may* » était initialement présent mais a été délibérément remplacé par « *shall* »²⁰⁴. Le Tribunal mobilise un argument qui semble être une épine dans son pied, mais celui-ci propose une lecture dans laquelle ce remplacement délibéré du mot « *may* »

²⁰³ F. DORSSEMONT, P.-A. VAN MALLEGHEM, « Sounding the Death Knell for EU Social Dialogue? The EPSU Judgment as a Turning Point for EU Labour Law », *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, Vol. 2021, n° 9, 2021, DOI: 10.17176/20210921-205411-0., p. 5, <https://verfassungsblog.de/sounding-the-death-knell-for-eu-social-dialogue/> (date de dernière consultation le 15 mai 2025). ; Arrêt EPSU et Goudriaan /Commission, T-310/18, EU:T:2019:757., points 56 à 63.

²⁰⁴ F. DORSSEMONT, P.-A. VAN MALLEGHEM, *op. cit.*, *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, Vol. 2021, n° 9, 2021, DOI: 10.17176/20210921-205411-0., p. 5, <https://verfassungsblog.de/sounding-the-death-knell-for-eu-social-dialogue/> (date de dernière consultation le 15 mai 2025). ; Arrêt EPSU et Goudriaan /Commission, T-310/18, EU:T:2019:757., points 56 à 63.

par « *shall* » s'explique par la volonté des États-membres d'indiquer qu'il y a deux voies possibles pour la mise en œuvre des accords, celle *inter partes* et celle par l'extension législative *erga omnes*²⁰⁵. Cette approche vide de sa substance le caractère impératif de 155.2 du TFUE et donc de l'obligation réelle pour la Commission européenne de promouvoir le dialogue social en présentant une proposition législative²⁰⁶.

Dans un deuxième temps, le Tribunal mobilise une approche contextuelle au travers de l'article 17 TUE prévoyant que la Commission a le rôle de promouvoir l'intérêt général et écarte par la même occasion les dispositions pertinentes de politique sociale c'est-à-dire les articles 151 et 152 TFUE et l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'U.E.²⁰⁷. Cette approche vise une fois de plus à renforcer le pouvoir discrétionnaire de la Commission puisque celle-ci est autonome dans la définition de ce qu'elle considère appartenir à l'intérêt général de l'Union européenne et qu'elle peut donc, selon le Tribunal, agir sans considérer la pression des partenaires sociaux²⁰⁸.

Dans un troisième temps, le Tribunal requalifie les directives mettant en œuvre les accords entre les partenaires sociaux en instruments non-législatifs²⁰⁹. En guise de justification elle invoque l'absence du Parlement européen en tant que co-décisionnaire à ce processus de dialogue social comme prévu à l'article 289 TFUE pour la procédure législative ordinaire²¹⁰. Il est difficile de considérer cette disqualification cohérente dans la mesure où la plupart des directives transposant les accords conclus entre partenaires sociaux ont été adoptées avant 2009, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de l'article 289 TFUE ; le Traité de Maastricht ne prévoyait pas la participation, en tout cas dans la plupart des domaines, du Parlement en tant que colégislateur

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 5 ; F. DORSSEMONT, « Shall or not shall be : That is the question », *European Labour Law Journal*, 2023, p. 451.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 451.

²⁰⁷ F. DORSSEMONT, « The hermeneutics applied by the General Court in *EPSU* judgement », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 34.

²⁰⁸ F. DORSSEMONT, P.-A. VAN MALLEGHEM, *op. cit.*, *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, Vol. 2021, n°. 9, 2021, DOI: 10.17176/20210921-205411-0., pp. 7 et 8, <https://verfassungsblog.de/sounding-the-death-knell-for-eu-social-dialogue/> (date de dernière consultation le 15 mai 2025) ; F. DORSSEMONT, *op. cit.*, *European Labour Law Journal*, 2023, p. 454. ; Arrêt *EPSU* et *Goudriaan / Commission*, T-310/18, EU :T :2019 :757., points 64 à 82.

²⁰⁹ F. DORSSEMONT, *op. cit.*, *European Labour Law Journal*, 2023, p. 452.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 452. ; Traité sur l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C 326, art. 289.

à l'égal du Conseil²¹¹. En outre dans la jurisprudence Chatzi, la Cour de justice a estimé qu'elle interprétait ces accords transposés en directives comme n'importe quelle autre directive²¹²

Enfin le Tribunal écarte la notion de subsidiarité horizontale invoquée par les requérants en vertu de laquelle les interventions des partenaires sociaux sont plus aptes que celles des pouvoirs publics à régler le domaine social, les partenaires sociaux connaissant mieux ce dernier²¹³. Ce principe de subsidiarité horizontale n'est pas explicitement mentionné dans le droit primaire mais on peut considérer qu'il se traduit dans le système de subsidiarité sociale des articles du dialogue social²¹⁴. Le Tribunal s'attarde dans son arrêt sur des considérations démocratiques au travers desquelles il réduit la subsidiarité au sein de l'Union européenne aux acteurs institutionnels et donc néglige l'apport des partenaires sociaux à la vie démocratique au sein du territoire de l'Union. Cette approche du Tribunal est éminemment problématique puisqu'elle dévalorise le rôle des partenaires sociaux en tant que colégislateurs dans le cadre de la subsidiarité horizontale²¹⁵. Un pourvoi a été engagé à l'encontre de la décision du Tribunal, la Cour a rejeté le pourvoi dans un arrêt de 2019.

§4. Conclusions de la Cour

Sans fonder l'ensemble de l'argumentation de l'arrêt du Tribunal, la Cour prend des orientations similaires quant à la dévalorisation du rôle des partenaires sociaux dans le cadre de l'élaboration de réglementation de politique sociale au sein de l'Union européenne et renforce le rôle discrétionnaire de la Commission quant au refus de proposer des transpositions des accords des partenaires sociaux²¹⁶.

Elle fonde l'interprétation littérale du Tribunal concernant « *may* » à la place de « *shall* »²¹⁷. Elle réaffirme le pouvoir d'initiative de la Commission par le biais de l'article 17 TUE ainsi

²¹¹ *Ibidem*, p. 456.

²¹² *Ibidem*, p. 456., Arrêt Chatzi, C-149/10, EU :C :2010 :534., points 25 et 26.

²¹³ A. GARCIA-MUÑOZ ALHAMBRA, « The meaning of horizontal subsidiarity and the General Court's EPSU judgment », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 65., M. SCHMITT, « The principle of social (horizontal) subsidiarity », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 56.

²¹⁴ S. RAINONE, *op. cit.*, Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022, p. 52.

²¹⁵ F. DORSSEMONT, *op. cit.*, *European Labour Law Journal*, 2023, p. 458.

²¹⁶ Arrêt EPSU/Commission, C-928/19 P, EU :C :2021 :38.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 453.

que son pouvoir de décider de manière autonome ce qui constitue l'intérêt général de l'Union européenne, sans contrainte d'une quelconque pression exercée par les partenaires sociaux²¹⁸.

Enfin elle considère que le devoir de la Commission de promouvoir le rôle des partenaires sociaux conformément au Traité et à l'article 28 CFUE se restreint à ne pas intervenir lors de leurs négociations et non pas à une quelconque action positive de sa part²¹⁹.

La Cour achève l'autonomie des partenaires sociaux en estimant que la Commission ne doit pas soumettre automatiquement la proposition au conseil, évitant la portée même de cette autonomie²²⁰.

Ces arrêts vont être vécus comme une trahison de confiance de la part de Commission accroissant la défiance que les partenaires sociaux ont à l'égard de la Commission et une décrédibilisation du modèle du dialogue social européen²²¹.

La doctrine et notamment F. DORSSEMONT expriment une inquiétude selon laquelle les négociations ne se dérouleraient plus « *under the shadow of the law* » mais plutôt « *under the dark and the negative shadow of the Commission* »²²². Si la Commission se décide à organiser le blocage de tous les accords qui lui sont portés par les partenaires sociaux car ceux-ci ne conviennent pas à son agenda politique alors elle crée une forme de mancipation des partenaires sociaux qui met gravement en péril leur autonomie²²³.

²¹⁸ Arrêt EPSU/Commission, C-928/19 P, EU :C :2021 :38, point. 39.

²¹⁹ F. DORSSEMONT, *op. cit.*, *European Labour Law Journal*, 2023, p. 454.

²²⁰ F. DORSSEMONT, P.-A. VAN MALLEGHEM, *op. cit.*, *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, Vol. 2021, n°. 9, 2021, DOI: 10.17176/20210921-205411-0., p. 8, <https://verfassungsblog.de/sounding-the-death-knell-for-eu-social-dialogue/>

²²¹ F. DORSSEMONT, *op. cit.*, *European Labour Law Journal*, 2023, p. 458.

²²² *Ibidem*, p. 459.

²²³ *Ibidem*, p. 469.

Section 1.05. Situation actuelle (post-arrêt EPSU)

Cette section évoque les perspectives et développements juridiques du dialogue social après les arrêts EPSU.

§1. Le Socle européen des droits sociaux (2017)

Bien qu'on constate une différence importante entre les discours et les actes, la Commission Juncker avait entamé, à tout le moins politiquement, une relance de l'Europe Sociale.

Cette relance se traduit par la proclamation du Socle européen des droits sociaux en 2017 (ci-après SEDS)²²⁴.

Celui-ci contient un ensemble de droits et de principes, qui selon la Commission, a pour objectif de « *conférer aux citoyens des droits nouveaux et plus efficaces* »²²⁵, pour autant il n'est pas juridiquement contraignant et fait donc office de boussole de l'Union en matière de politique sociale²²⁶.

Concernant le dialogue social, le SEDS contient un principe n°8 qui vient en appui de la subsidiarité horizontale et de la promotion du dialogue sociale au sein de l'Union européenne²²⁷. Sur base de ce principe n°8, la Commission a émis une communication visant à renforcer le dialogue social au sein de l'Union européenne et à renforcer les dispositions de la directive sur le salaire minimum adéquat ; cette proposition sera elle-même à l'origine d'une recommandation du Conseil de 2023²²⁸.

²²⁴ P. POCHET, « Chapitre 1 – Vingt ans de politiques sociales à la lumière du « Bilan social de l'Union européenne » », in *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, (sous la dir. B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPASOVA, P. POCHET), Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020, p. 15.

²²⁵ *Ibidem*, p. 26. ; Conseil de l'Union européenne. (s.d.). *Les droits sociaux dans l'U.E.*. Conseil européen Conseil de l'Union européenne. Consulté le 20 mai 2025 sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/social-rights-eu/>.

²²⁶ J.-P. TRICART, « Chapitre 4 – Il était une fois le dialogue social européen », in *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, (sous la dir. B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPASOVA, P. POCHET), Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020, p. 93.

²²⁷ Commission européenne – Secrétariat général, *Socle européen des droits sociaux*, Office des publications de l'Union européenne, 2017, p. 16.

²²⁸ S. RAINONE, « EU social dialogue revitalisation : Between rhetoric, new rights, political commitments and historical caution », *E.L.L.J.*, 2024, Vol. 15(4), p. 901. ; Communication de la Commission du 25 janvier 2023 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions – Renforcer la dialogue social dans l'Union européenne : exploiter tout son potentiel au service de transitions justes, COM(2023), 40 final. ; Recommandation du Conseil relative au renforcement du dialogue social dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C/2023/1389, du 12 juin 2023, pp. 1 à 9.

§2. Recommandation du Conseil du 12 juin 2023 relative au renforcement du dialogue social dans l'Union européenne

La communication de la Commission qui annonce la recommandation du Conseil prévoit un certain nombre de mesures pour renforcer le dialogue social au niveau européen qu'elle considère être « *une pierre angulaire du modèle social européen* »²²⁹.

Sommairement, celle-ci aspire à moderniser les structures de dialogue social, soutenir juridiquement et administrativement les partenaires sociaux qui négocient les accords et mettre en place un coordinateur du dialogue social qui recueillera les points de vue des partenaires sociaux sur les priorités d'action que devrait tenir la Commission²³⁰.

Ensuite, le Conseil adopte une recommandation sur le renforcement du dialogue social²³¹.

Cette recommandation ne propose pas de mesures fondamentalement différentes de celles de la Communication la précédant mais on note qu'elle réaffirme elle aussi d'une part l'autonomie des partenaires sociaux et d'autre part la possibilité que leurs accords soient mis en œuvre *erga omnes*²³².

En conclusion, ces documents sont la traduction d'un effort politique pour approfondir la voie du dialogue social européen ; ils tentent de rompre avec la défiance à son égard installée par les deux commissions précédentes²³³.

Suite à cette recommandation du Conseil, la présidence Von der Leyen a annoncé un Sommet Val Duchesse²³⁴.

²²⁹ Communication de la Commission du 25 janvier 2023 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions – Renforcer le dialogue social dans l'Union européenne : exploiter tout son potentiel au service de transitions justes, COM(2023), 40 final, p.1.

²³⁰ Communication de la Commission du 25 janvier 2023 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions – Renforcer le dialogue social dans l'Union européenne : exploiter tout son potentiel au service de transitions justes, COM(2023), 40 final, pp. 1 à 18.

²³¹ Recommandation du Conseil relative au renforcement du dialogue social dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C/2023/1389, du 12 juin 2023, pp. 1 à 9.

²³² S. RAINONE, *op. cit.*, *E.L.L.J.*, 2024, Vol. 15(4), p. 905.

²³³ *Ibidem*, p. 905.

²³⁴ Commission européenne – Communiqué de presse. (2024, janvier). *L'UE et les partenaires sociaux réunis à Val Duchesse s'engagent à renforcer le dialogue social afin de relever les défis liés au travail*. Commission européenne – coin presse. Consulté le 23 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_24_462/IP_24_462_EN.pdf.

Ce sommet de janvier 2024 a abouti à la « *Déclaration tripartite pour un dialogue social européen florissant* »²³⁵.

Celle-ci représente un engagement de la Commission et des partenaires sociaux européens à renforcer le dialogue social européen²³⁶.

Elle rappelle l'importance du dialogue social européen comme « *composante fondamentale du modèle social européen* »²³⁷ et annonce le Pacte pour le dialogue social européen²³⁸.

§3. Le Pacte pour le dialogue social européen (2024)

Le 14 juin 2024, la Confédération européenne des syndicats (CES), les organisations d'employeurs européennes et la Commission signent ce Pacte dont l'objectif est, selon une formulation du CES de « *renforcer le rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration du marché du travail, de l'emploi et des politiques sociales* »²³⁹.

À travers ce Pacte, la Commission s'engage dans une voie de soutien du dialogue social européen, politiquement financièrement et administrativement²⁴⁰.

²³⁵ Commission européenne – Communiqué de presse. (2024, janvier). *L'UE et les partenaires sociaux réunis à Val Duchesse s'engagent à renforcer le dialogue social afin de relever les défis liés au travail*. Commission européenne – coin presse. Consulté le 23 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_24_462/IP_24_462_EN.pdf.

²³⁶ Commission européenne – Communiqué de presse. (2024, janvier). *L'UE et les partenaires sociaux réunis à Val Duchesse s'engagent à renforcer le dialogue social afin de relever les défis liés au travail*. Commission européenne – coin presse. Consulté le 23 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_24_462/IP_24_462_EN.pdf.

²³⁷ Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, BusinessEurope, Confédération européenne des syndicats (ETUC), SGI Europe, & SMEunited. (2024, janvier). *Val Duchesse Social Partner Summit - Tripartite Declaration for a Thriving European Social Dialogue*. Commission européenne – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 23 mai 2025 sur https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/social-dialogue/val-duchesse-social-partner-summit_en?prefLang=fr&etrans=fr.

²³⁸ Commission européenne – Communiqué de presse. (2024, janvier). *L'UE et les partenaires sociaux réunis à Val Duchesse s'engagent à renforcer le dialogue social afin de relever les défis liés au travail*. Commission européenne – coin presse. Consulté le 23 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_24_462/IP_24_462_EN.pdf.

²³⁹ Confédération européenne des syndicats. (2025, mars). *La CES signe le Pacte pour la dialogue social européen*. ETUC European Trade Union Confederation. Consulté le 23 mai 2025 sur <https://etuc.org/fr/pressrelease/la-ces-signe-le-pacte-pour-le-dialogue-social-europeen>.

²⁴⁰ Commission européenne – Communiqué de presse. (2024, janvier). *L'UE et les partenaires sociaux réunis à Val Duchesse s'engagent à renforcer le dialogue social afin de relever les défis liés au travail*. Commission européenne – coin presse. Consulté le 23 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_24_462/IP_24_462_EN.pdf.

Elle acte notamment qu'elle va renforcer la possibilité de mettre en œuvre les accords entre les partenaires sociaux au travers de l'appareil juridique de l'U.E. et qu'elle va assurer la consultation des partenaires sociaux sur son programme de travail en matière social²⁴¹.

Concrètement, la Commission et les partenaires sociaux interprofessionnels prennent des engagements spécifiques qui améliorer l'efficacité du dialogue social et promeuvent une meilleure consultation des partenaires sociaux²⁴².

La Commission s'engage entre autres à :

- Une amélioration du dialogue tripartite notamment par la consultation des partenaires sociaux sur les initiatives politiques²⁴³
- La nomination d'un envoyé du dialogue social européen qui a pour mission d'une part la promotion des consultations entre partenaires sociaux et d'autre part la transmission de leurs préoccupations vis-à-vis du dialogue social aux institutions de l'Union européenne²⁴⁴
- La création d'un mécanisme pour recevoir des rapports conjoints des partenaires sociaux sur le dialogue social européen²⁴⁵.

²⁴¹ Commission européenne – Communiqué de presse. (2024, janvier). *L'UE et les partenaires sociaux réunis à Val Duchesse s'engagent à renforcer le dialogue social afin de relever les défis liés au travail*. Commission européenne – coin presse. Consulté le 23 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_24_462/IP_24_462_EN.pdf.

²⁴² Commission européenne – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. (2025, mars). *La Commission et les partenaires sociaux signent un pacte conjoint pour renforcer le dialogue social en Europe*. European Commission – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 23 mai 2025 sur https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-social-partners-sign-joint-pact-strengthen-social-dialogue-europe-2025-03-05_en.

²⁴³ Commission européenne, BusinessEurope, Confédération européenne des syndicats (ETUC), SGI Europe, & SMEUnited. (2025, mars). *Pact for European Social dialogue*. European Commission – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 1er juin 2025 sur https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/93c513bd-9faa-4ba7-a4c7-9a06505790fc_en?filename=Pact%20for%20European%20Social%20Dialogue_signed%20version.pdf&prefLang=fr.

²⁴⁴ Commission européenne, BusinessEurope, Confédération européenne des syndicats (ETUC), SGI Europe, & SMEUnited. (2025, mars). *Pact for European Social dialogue*. European Commission – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 1er juin 2025 sur https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/93c513bd-9faa-4ba7-a4c7-9a06505790fc_en?filename=Pact%20for%20European%20Social%20Dialogue_signed%20version.pdf&prefLang=fr.

²⁴⁵ Commission européenne, BusinessEurope, Confédération européenne des syndicats (ETUC), SGI Europe, & SMEUnited. (2025, mars). *Pact for European Social dialogue*. European Commission – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 1er juin 2025 sur https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/93c513bd-9faa-4ba7-a4c7-9a06505790fc_en?filename=Pact%20for%20European%20Social%20Dialogue_signed%20version.pdf&prefLang=fr.

Section 1.06. Dialogue social européen synthèse des défis contemporains

À l'image d'une marée montante grignotant peu à peu le rivage, rien ne semble pouvoir endiguer l'expansion du pouvoir discrétionnaire de la Commission concernant la mise en œuvre *erga omnes* des accords conclus entre partenaires sociaux.

Ce grignotage progressif de prérogatives dans le cadre du processus législatif européen en matière sociale a été organisé sous forme de mesures administratives tel que le programme « *Better Regulation* » ; celui-ci, sous couvert de « simplifier » la législation européenne, semble imposer l'agenda politique de la Commission notamment en matière de législation sociale.

Via ces nouvelles pratiques la Commission s'arroge d'une réinterprétation unilatérale des textes du Traité ce qui lui permet entre autres un contrôle plus strict de la Commission sur le processus du dialogue social européen.

Le point culminant de cette dynamique d'accroissement de pouvoir est traduit dans les arrêts EPSU où les Cours actent que la Commission puisse sur des motifs d'opportunités ne pas présenter d'initiative législative de mise en œuvre de l'accord au Conseil.

La réinterprétation des traités par la Commission privant l'autonomie collective des partenaires sociaux a mené à une érosion de la confiance que ceux-ci avaient en elle.

La conséquence concrète de cette érosion est la baisse significative du nombre d'accords conclus convertis en directive ; le dernier accord interprofessionnel converti en directive date de 2009; il s'agit de l'accord-cadre révisé sur le congé parental²⁴⁶.

En 2023 et 2024, par le biais de la recommandation du Conseil et du Pacte pour le dialogue social européen, une voie semble s'être politiquement ouverte pour recoller les morceaux d'une confiance brisée.

Pour autant, il est difficile de ne pas être dubitatif quant à l'efficacité de ces déclarations politiques qui, certes, contiennent des orientations afin de faire évoluer le cadre juridique du dialogue social européen vers une plus grande autonomie collective supranationale des

²⁴⁶ B. FRONTEDDU, D. BOUGET, « L'Union européenne en 2019 : les faits marquants », in *Bilan social de l'Union européenne 2020* (sous la dir. B. VANHERCKE, S. SPASOVA, B. FRONTEDDU), Bruxelles, ETUI The European Trade Union Institute, 2020, pp. 205-218.

partenaires sociaux mais qui sont édictées dans un contexte où la Commission a un pouvoir discrétionnaire sans précédent sur la procédure du dialogue social²⁴⁷.

Il est également difficile d'oublier que de telles relances politiques de la construction d'une Europe sociale ont déjà eu lieu par le passé notamment sous la Commission Juncker et que celles-ci n'ont *in fine* pas abouti à une refonte du cadre juridique du dialogue social pour que celui-ci soit plus respectueux de l'autonomie collective des partenaires sociaux, au contraire.

Enfin, la polarisation des partenaires sociaux sur la question d'une amélioration en profondeur du dialogue social européen notamment sur la mise en œuvre *erga omnes* des accords est responsable également d'un enlisement de la perspective d'une révision de cette procédure²⁴⁸.

En effet, là où les syndicats plaident plutôt pour un mécanisme qui étendrait *erga omnes* les accords conclus après un certain nombre d'années, les employeurs plaident pour une opposition ferme à toute régulation sociale et s'abstiennent donc de participer à des négociations à un niveau interprofessionnel²⁴⁹.

Titre II - La thèse de Antonio Lo Faro Regulating Social Europe : Reality & Myth of Collective Bargaining in the EC Legal Order²⁵⁰

Section 2.01. Introduction : le caractère « fictionnel » du droit social européen

LO FARO défend l'idée d'un caractère mythique ou fictionnel du dialogue européen c'est-à-dire l'idée selon laquelle celui-ci est une construction juridique au service des institutions communautaires et de leurs agendas et non comme « *la réalisation supranationale de l'autonomie des partenaires sociaux* »²⁵¹.

²⁴⁷ B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPINOSA, P. POCHET, « Préface », in *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, (sous la dir. B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPASOVA, P. POCHET), Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020, p. 9.

²⁴⁸ Lapeyre J. (2025, janvier). « Quarante ans après sa création : Quelle relance pour le dialogue social européen ? » *Décryptage*, Institut Jacques Delors. Consulté le 30 avril 2025 sur <https://institutdelors.eu/publications/quarante-ans-apres-sa-creation-quelle-relance-pour-le-dialogue-social-europeen/>.

²⁴⁹ Lapeyre J. (2025, janvier). « Quarante ans après sa création : Quelle relance pour le dialogue social européen ? » *Décryptage*, Institut Jacques Delors. Consulté le 30 avril 2025 sur <https://institutdelors.eu/publications/quarante-ans-apres-sa-creation-quelle-relance-pour-le-dialogue-social-europeen/>.

BUSINESSEUROPE. (2024, octobre). *Priorities for the EU's Social Dimension 2024-2029*. BUSINESSEUROPE Position papers & reports. Consulté le 25 mai 2025 sur https://www.buinesseurope.eu/wp-content/uploads/2025/02/2024-10-16_priorities_eu_social_dimension_2024-2029_final-ca2-1.pdf.

²⁵⁰ Le plan du présent titre a été suggéré par l'intelligence artificielle NotebookLM de Google (<https://notebooklm.google.com/>) sur base des différentes sources reprises en bibliographie et de mes suggestions.

²⁵¹ L'expression « caractère fictif ou mythique du dialogue social » provient d'un échange que j'ai eu avec Monsieur DORSEMONTE au sujet du présent mémoire ; A. LO FARO, *Regulating Social Europe – Reality & Myth of Collective Bargaining in the EC Legal Order*, Oxford, Hart Publishing, 2000, p. 52.

Le présent titre met en exergue le contexte de crise du modèle d'harmonisation par directive au sein des Communautés européennes/de l'Union européenne qui guide selon lui à l'émergence du dialogue social européen.

Il décrit les arguments de LO FARO en vertu desquels le dialogue social européen est un simulacre d'une véritable autonomie collective des partenaires sociaux.

Section 2.02. Crise du modèle d'harmonisation par directive

Initialement, il y avait dans l'espace communautaire européen une confiance presque aveugle dans le modèle d'harmonisation législative par directive pour contribuer à l'achèvement du marché intérieur²⁵².

Cette position se traduit par deux initiatives majeures communautaires, le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur du 14 juin 1985 et l'Acte unique européen de 1987²⁵³.

Pourtant, LO FARO constate que ce modèle d'harmonisation via des directives ne fonctionne pas aussi bien qu'espéré²⁵⁴.

Concrètement, la directive est un outil réglementaire structurellement faible dans la mesure où elle doit être transposée par les États membres qui disposent d'une marge de manœuvre en la matière menant parfois à une érosion de la substance de la directive²⁵⁵.

Paradoxalement, ce sont parfois les directives mal transposées ou non transposées qui produisent le plus d'effet²⁵⁶.

Cela est dû à l'activité salvatrice de la CJUE qui propose des remèdes judiciaires à ces déficits réglementaires²⁵⁷.

Selon LO FARO, cette solution n'est que palliative et ne fait que retarder une réforme structurelle permettant de conférer une meilleure efficacité aux directives²⁵⁸.

²⁵² *Ibidem*, p.7.

²⁵³ *Ibidem*, p.8

²⁵⁴ *Ibidem*, p.7

²⁵⁵ *Ibidem*, p.19.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 12.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 12.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 12.

Dans ce sillage, il considère qu'il est nécessaire d'adopter des techniques réglementaires mieux adaptées pour renforcer l'efficacité de ces normes plutôt que chercher à tout prix à multiplier le nombre de directives en matière sociale²⁵⁹.

Il est rejoint par la Commission sur cette observation sous forme de l'adage «Moins d'actions, mais plus efficaces»²⁶⁰.

Section 2.03. Le dialogue social européen : un trompe l'œil d'autonomie collective supranationale

Parmi les solutions envisagées pour pallier à cette crise de l'harmonisation par directive au niveau européen on retrouve le dialogue social européen²⁶¹.

Celui-ci présente l'avantage d'outrepasser des « *goulets d'étranglement décisionnels* » au niveau communautaire en matière de politique sociale²⁶².

C'est sur ce point que LO FARO estime que le dialogue social européen n'est qu'un simulacre d'une autonomie collective supranationale des partenaires sociaux, il constitue en fait un outil au service des objectifs réglementaires des institutions européennes²⁶³.

Cette instrumentalisation est d'autant plus forte que, contrairement à un niveau national où la négociation collective précède les initiatives législatives, elle les suit dans le cadre du dialogue social européen²⁶⁴.

L'instrumentalisation se manifeste à différents aspects de la procédure du dialogue social européen.

Elle se manifeste d'une part au niveau de la procédure de mise en œuvre des accords, plus précisément au sujet de l'examen réalisé par la Commission pour décider d'une initiative législative devant le Conseil et au sujet de la forme législative dans laquelle va être transposé l'accord (en directive dans le cadre d'un accord hétéronome), et d'autre part au niveau du balisage des thèmes disponibles en matière de politique sociale aux fins de négociation des partenaires sociaux.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 7.

²⁶⁰ Rapport sur l'exécution du programme de travail de la Commission en 1995, COM(95) 513 final.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 12.

²⁶² *Ibidem*, p. 51.

²⁶³ *Ibidem*, p. 161.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 58.

Concernant la procédure de mise en œuvre des accords, LO FARO met en exergue l'incompatibilité de l'examen de l'accord (qu'il qualifie de « *clause d'approbation* ») mobilisée par la Commission avec une véritable autonomie des partenaires sociaux²⁶⁵.

Il souligne que cette possibilité d'un examen de la Commission de la légalité des accords est une invention discutable de la Commission dans la mesure où il n'en est fait aucunement référence dans les dispositions initiales de l'ASP²⁶⁶.

Il émet des craintes quant à l'insertion de mérites politiques dans l'examen de la légalité de l'accord et *in extenso* de décisions de refus de proposition de mise en œuvre *erga omnes* des accords très arbitraires²⁶⁷.

De plus, la « *métamorphose* » de l'accord dans une directive fait disparaître cet accord en tant qu'acte autonome et dès lors il craint que la revendication des partenaires sociaux de garder un rôle d'interprétation des dispositions de l'accord soit écartée²⁶⁸.

Il rappelle qu'en cas de difficultés d'interprétation des dispositions de la directive transposant l'accord dans le cadre d'un litige devant la Cour de Justice, les partenaires sociaux doivent demander à la Cour l'autorisation d'intervenir dans l'affaire, et que leur avis n'est au demeurant pas contraignant²⁶⁹.

Enfin, LO FARO met en avant que les dispositions du dialogue social telles qu'intégrées dans le traité (les articles 138 et 139 du Traité d'Amsterdam si on se réfère à la fin de la période étudiée de la thèse) limitent textuellement la souveraineté des partenaires sociaux de définir les domaines dans lesquels ils souhaiteraient un accord à ceux prévus dans l'article 137 du Traité²⁷⁰.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 114.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 114.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 114.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 120.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 120. ; E. FRANSSEN, « Implementation of European Collective Agreements : Some Troublesome Issues », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1998, Vol. 5(1), p. 60.

²⁷⁰ A. LO FARO, *op. cit.*, Oxford, Hart Publishing, 2000, p. 113.; Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes (version consolidée), *J.O.C.E.*, 10 novembre 1997, C 340, art. 137 et 139.

- Article 137.1 du Traité d'Amsterdam

«1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136, la Communauté soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:

- l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs;

- les conditions de travail;

- l'information et la consultation des travailleurs;

- l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 150;

- l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail ».

La définition de domaines de compétences par les traités donc hétéronomes sont symptomatiques selon lui d'une faible autonomie des partenaires sociaux qui doivent adapter leurs initiatives et volonté de négociations à ceux-ci, *a priori* au profit de l'agenda institutionnel européen²⁷¹.

Section 2.04. Conclusion sur les enseignements de Antonio LO FARO

La thèse de Antonio LO FARO met en exergue les lacunes structurelles du modèle d'harmonisation législative de l'Union européenne notamment via des directives.

Afin de pallier ces carences et légitimer son action réglementaire, les institutions européennes ont fait appel aux partenaires sociaux en leur faisant miroiter un rôle en tant qu'acteur jouissant d'une autonomie supranationale quant à l'élaboration et la mise en œuvre de normes dans le domaine de la politique sociale européenne.

Ce mirage d'autonomie se traduit selon lui au travers des contraintes institutionnelles au sens large imposées sur le dialogue social européen.

Parmi ces contraintes il identifie : le pouvoir discrétionnaire dont se prévaut la Commission pour décider si les accords issus du dialogue entre partenaires sociaux peuvent faire l'objet d'une proposition législative au Conseil afin d'être mis en œuvre *erga omnes*, la revendication de paternité des accords par la Commission, une fois ceux-ci métamorphosés en directive leur faisant potentiellement perdre la main sur l'interprétation des dispositions, ou encore le balisage par le traité du champs des domaines négociables par les partenaires sociaux.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 106.

Tous ces éléments constituent des faisceaux de l'instrumentalisation du dialogue social européen aux fins de légitimation de l'action communautaire selon l'agenda propre de l'Union européenne au sens institutionnel du terme.

Antonio LO FARO, sur base de sa thèse, plaide pour redéfinir le cadre de la négociation collective européenne afin que celui-ci ne soit pas subordonné de la sorte à la logique institutionnelle au service de l'intégration politique et économique de l'Union européenne²⁷².

Titre III - L'évolution du cadre juridique du dialogue social européen – étude d'un cas la Directive congé parental²⁷³

Section 3.01. Propos introductif

Afin de saisir les dynamiques de l'évolution du cadre juridique du dialogue social européen et déterminer si oui ou non la thèse de Antonio Lo Faro sur le caractère fictionnel de celui-ci est toujours valable, il est utile de saisir d'un cas concret représentatif en l'occurrence celui de la Directive congé parental .

À titre liminaire, il est important de préciser que l'intitulé du cas « Directive congé parental » correspond en fait à 3 directives se succédant dans le temps, une de 1996, une de 2010 et une de 2019²⁷⁴.

Le cas de la directive congé parental est considéré comme un des tournants majeurs concernant l'implication des partenaires sociaux dans le processus législatif de la politique sociale européenne, il met en exergue d'une part l'érosion de l'autonomie des partenaires sociaux et de la promotion des relations conventionnelles au niveau européen et d'autre part la croissance du pouvoir discrétionnaire de la Commission concernant les initiatives législatives de politiques sociales.

²⁷² *Ibidem*, p. 147.

²⁷³ Le plan du présent titre a été suggéré par l'intelligence artificielle NotebookLM de Google (<https://notebooklm.google.com/>) sur base des différentes sources reprises en bibliographie et de mes suggestions.

²⁷⁴ Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, *J.O.C.E.*, L 145, pp. 4 à 9. ; Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE, *J.O.U.E.*, L 68, pp. 13 à 20. ; Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, *J.O.U.E.*, L 188, pp. 79 à 93.

Section 3.02. Des débuts prometteurs : La directive congé parental de 1996 : un succès face au blocage législatif Britannique

§1. Contexte et mise en œuvre de l'accord

L'histoire de la directive congé parental débute en 1983 avec une proposition de la Commission européenne²⁷⁵.

Sans surprise, cette proposition est bloquée au Conseil par un veto britannique ; le gouvernement thatcheriste n'est pas favorable à la législation sociale communautaire²⁷⁶.

La Commission saisit alors l'opportunité d'utiliser les articles 3 et 4 de l'Accord sur la politique sociale intégré en 1993 dans le Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht pour outrepasser ce blocage²⁷⁷.

Les partenaires sociaux, en particulier l'UNICE, le CEEP et la CES négocient un accord, cela aboutit à l'accord-cadre sur le congé parental de 1995²⁷⁸.

Celui-ci a fait rapidement l'objet d'une proposition législative de la Commission et est transposé en directive par le Conseil en 1996²⁷⁹.

§2. Contenu de l'accord

Le contenu de l'accord, transposé tel quel dans la directive, reflète des concessions de part et d'autre des parties négociatrices²⁸⁰.

Il prévoit des normes minimales contraignantes telles que : un droit individuel à un congé parental d'au moins trois mois pour les hommes et femmes en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, la protection contre le licenciement dans le cadre de l'exercice de ce droit de congé ou encore le droit de s'absenter de son travail pour cause de force majeure liée à des raisons familiales urgentes²⁸¹.

²⁷⁵ Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 18. ; Proposition de directive du Conseil relative aux congés parentaux et aux congés pour raisons familiales, COM(83) 686 final, *J.O.C.E.*, pp. 6 à 8.

²⁷⁶ G. FALKNER, O. TREIB, M. HARTLAPP, S. LEIBER, « 8 – The Parental Leave Directive : compulsory policy innovation and voluntary over-implementation », in *Complying with Europe*, Cambridge University Press, 2009, pp. 140 à 158.

²⁷⁷ C. WELZ, *The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty – Actor, Processes, Outcomes*, Vol. 36, Kluwer Law International, 2008, p. 386.

²⁷⁸ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 71.

²⁷⁹ Proposition de directive du Conseil concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, COM(96) 26 final. ; Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, *J.O.C.E.*, L 145.

²⁸⁰ Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 21.

²⁸¹ Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, *J.O.C.E.*, L 145, clause 2 et 3, pp. 7 et 8.

Il ne prévoit pour autant ni rémunération minimale pour le congé parental ni de congé pour les aidants ; ce sont des protections que les employeurs ne désiraient pas voir au niveau européen²⁸².

§3. Directive congé parental de 1996 et dynamique du dialogue social européen

La réussite de la transposition de cet accord-cadre est un moment décisif pour les partenaires sociaux européens qui, pour la première fois, agissent en tant que « *rule-makers* » et non en tant que « *rule-takers* » dans le cadre de la politique sociale de l'Union²⁸³.

Ce succès est d'autant plus réjouissant que, quelques années auparavant, la première tentative de mobilisation de la procédure de l'APS (dans le cadre d'un accord sur les comités d'entreprises européens) a échoué à la deuxième phase de consultation, incitant la Commission à élaborer une directive via la procédure législative ordinaire²⁸⁴.

Section 3.03. La révision de 2010 ou le respect de l'autonomie des partenaires sociaux

§1. Motivations de la Commission

Vers le milieu des années 2000, la Commission manifeste sa volonté de légiférer afin de mieux protéger l'équilibre entre vie privée et professionnelle, à cet effet elle aspire à réviser la directive congé parental de 1996²⁸⁵.

Les ambitions de la Commission sont grandes, celle-ci cherche en effet à élargir la directive de 1996 pour y incorporer de nouveaux droits concernant, entre autres, le congé de paternité rémunéré, le congé pour aidants rémunéré ou encore des droits de congé pour les travailleurs indépendants²⁸⁶.

²⁸² Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 21.

²⁸³ G. FALKNER, *EU Social Policy in the 1990s : Towards a corporatist policy community*, Londres, Routledge, 1998.

²⁸⁴ B. KELLER, B. SÖRRIES, « The New European Social Dialogue : Old wine in new bottles ? », *Journal of European Social Policy*, Vol. 9(2), 1999, p. 116.

²⁸⁵ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 34.

²⁸⁶ Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, pp. 20 à 25.

§2. Négociations de la révision de l'accord et dynamique de compromis

Les organisations d'employeurs se montrent frileuses quant à la révision de la directive ; elles émettent des réserves quant à l'amélioration du droit au congé parental via le droit européen²⁸⁷. Le processus est long, la première phase de consultation a lieu en 2006, la deuxième en 2007 pour autant la Commission n'a jamais repris la main sur la l'initiative et a laissé les partenaires sociaux négocier entre eux²⁸⁸.

Suite à la deuxième phase de consultation les partenaires sociaux font savoir conjointement à la Commission leur volonté d'évaluer la directive de 1996 et éventuellement engager une négociation afin de la réviser²⁸⁹.

Les points de discorde sont nombreux entre les partenaires sociaux, les organisations syndicales plaidant pour un élargissement des droits contenus dans la directive de 1996 et les employeurs s'opposant globalement à cette volonté en invoquant le principe de subsidiarité et les coûts aux entreprises que ces mesures pourraient hypothétiquement imposer²⁹⁰.

En 2008 ils concluent cette évaluation et décident de négocier afin de réviser la directive; la négociation a abouti à un accord en 2009 qui est traduit dans une directive en 2010²⁹¹.

Il est intéressant de relever que malgré le délai qu'a nécessité l'ensemble du processus pour conclure à la transposition de l'accord-cadre dans une directive, la Commission a considéré que l'accord était lié au processus de consultation ce qui traduit d'une grande flexibilité quant au déroulement du processus²⁹².

§3. Directive congé parental de 2010

Tant pour la directive de 1996 que celle de 2010 les partenaires sociaux ont joué le rôle de « *rule-makers* » découlant de leur autonomie²⁹³.

Celle-ci a d'autant été mieux respectée dans le contenu de la directive de 2010 que la Commission a accepté de proposer la transposition de l'accord-cadre alors que celui-ci contenait des niveaux de protection « au rabais » par rapport à ce qu'elle ambitionnait²⁹⁴.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 34.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 35.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 35.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 25.

²⁹¹ Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 35. ; Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE, *J.O.U.E.*, L 68, pp. 13 à 20.

²⁹² Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 35.

²⁹³ *Ibidem*, p. 33.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 33.

Les droits nouveaux concernant les autres formes de congé qu'elle envisageait (congé de paternité, le congé pour aidants, droits de congé pour les travailleurs indépendants, entre autres) ne sont pas repris dans le contenu de l'accord-cadre et *in extenso* dans la directive ayant transposée tel quel l'accord²⁹⁵.

En effet, les organisations d'employeurs considérant que ces questions devaient être traitées au niveau national et non européen en vertu du principe de subsidiarité, les partenaires sociaux n'ont pas réussi à s'entendre et ces droits nouveaux ont été laissé de côté²⁹⁶.

On note que ces exclusions, bien qu'acceptées par la Commission sous couvert de la protection de l'autonomie des partenaires sociaux et la volonté de promotion des négociations au niveau européen, ont fait l'objet de critique sévères notamment de la Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du Parlement européen²⁹⁷.

Section 3.04. Directive de 2019 sur l'équilibre Vie professionnelle/Vie privée : Un échec anticipé

§1. *Ambitions de la Commission Juncker*

La Commission Juncker, soucieuse de relancer l'agenda social de l'Union européenne après 5 années de Commission Barroso II²⁹⁸, s'appuie sur les principes du Socle européen des droits sociaux pour étendre ceux-ci au sein des États membres²⁹⁹.

À cet effet, elle souhaite proposer une directive sur le congé maternité qui offre de meilleures protections que celles de la directive de 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 allaitantes³⁰⁰.

²⁹⁵ *Ibidem*, pp. 20 à 25.

²⁹⁶ *Ibidem*, pp. 20 à 25.

²⁹⁷ European Parliament resolution on EU measures to support gender equality in balancing work and family rights and responsibilities, *P.E. Doc.*, B7-0000/2009, 2009-2014, du 18 septembre 2009.

²⁹⁸ Notamment redynamiser le dialogue social européen - Commission européenne. (2015, 5 mars). « *Un nouvel élan pour le dialogue social* » - *Remarques de clôture du Président Juncker. Bruxelles*. Commission européenne – Coin presse. Consulté le 6 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/speech_15_4607/SPEECH_15_4607_FR.pdf.

²⁹⁹ P. COPELAND, « The Juncker Commission as a Politicising Bricoleur and the Renewed Momentum in Social Europe », *J.C.M.S. Journal of Common Market Studies*, 2022, Vol. 60(6), pp. 1629 à 1644.

³⁰⁰ Directive 92/85/CEE du Conseil 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, *J.O.C.E.*, L 348. ; Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 18.

§2. Divergences entre les partenaires sociaux

Le 11 novembre 2015 la Commission lance une première phase de consultation des partenaires sociaux conformément à l'article 154 TFUE sur une proposition de directive concernant l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle des parents aidants³⁰¹.

Cette première phase de consultation a notamment pour objectif de déterminer quelles sont les actions possibles pour améliorer les protections européennes dans la matière de l'initiative et donc à cet effet d'interroger les partenaires sociaux sur l'opportunité de réviser la directive congé parental de 2010 leur conférant ainsi à nouveau le rôle de « *rules-makers* »³⁰².

Les feux ne sont pas tous au vert quant à la possibilité de rouvrir la directive de 2010 pour révision, les employeurs en particulier sont frileux quant à cette idée³⁰³.

À titre d'illustration, le CEEP par exemple estime que « *le cadre législatif européen en matière d'égalité entre les hommes et les femmes est solide et offre des protections solides et qu'il n'est pas donc nécessaire de modifier la législation européenne actuelle ou d'introduire de nouveaux instruments* »³⁰⁴.

A contrario les syndicats européens sont eux plus ouverts à cette initiative, allant même jusqu'à souhaiter une initiative législative autonome de la Commission si la négociation entre partenaires s'avérait vaine³⁰⁵.

En raison de cette divergence de point de vue, les partenaires sociaux concluent qu'ils ne souhaitent pas réviser la directive de 2010 et dès lors la Commission prend la main et élabore une initiative législative pour une directive sur l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle³⁰⁶.

³⁰¹ Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 28.

³⁰² *Ibidem*, p. 19.

³⁰³ *Ibidem*, p. 28

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 28. ; CEEP. (2016. mai). *CEEP Opinion on gender equality « Progressing to 2020 »*. SGI Europe. Consulté le 1^{er} juin 2025 sur https://sgieurope.org/files/16opinion05_Gender-Equality.pdf. – extrait traduit de l'anglais à l'aide de l'outil DeepLPro <https://www.deepl.com/fr/translator>.

³⁰⁵ ETUC. (2016, septembre). *ETUC Position on the Second Stage Consultation of the social partners at European Level under Article 154 TFUE on possible actions addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers*. European Trade Union confederation. Consulté le 1^{er} juin 2025 sur https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/position_on_work_life_balance.pdf.

³⁰⁶ Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 28.

§3. Directive équilibre vie privée/vie professionnelle de 2019 et dynamique du dialogue social européen

Le 26 avril 2017 la Commission présente sa propre initiative législative abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil basée sur l'accord-cadre de 2010³⁰⁷.

La directive est adoptée le 20 juin 2019³⁰⁸.

Elle contient des dispositions ambitionnées par la Commission depuis la révision de l'accord-cadre de 2010 mais que la Commission avait délaissées en vertu de l'autonomie des partenaires sociaux et de la promotion des relations conventionnelles européennes, par exemple des dispositions sur le congé paternité et le congé des aidants³⁰⁹.

Cette directive de 2019 est une représentation manifeste d'une transformation du rôle des partenaires sociaux en tant que « *rules-makers* » durant la période s'étendant du début des années 90 aux environs des années 2010 à celui de « *rule-takers* »³¹⁰.

Section 3.05. La Directive congé parental ou la fragilisation de la négociation collective européenne au profit de l'agenda de la Commission

Le cas de la directive congé parental est d'autant plus intéressant que ses conclusions calquent celles de l'évolution générale du cadre juridique technique du dialogue social européen.

L'accord-cadre de 1995 en tant que premier accord-cadre interprofessionnel conclu dans le cadre du dialogue social européen et traduit en directive représente l'« *âge d'or* » du dialogue social européen ; c'est-à-dire la période s'étalant de 1985 jusqu'au milieu des années 2000 dans laquelle il existait un consensus entre les institutions européennes et les partenaires sociaux de créer un espace de relations conventionnelles au niveau européen³¹¹.

La Commission soutenait la négociation collective et la mise en œuvre des accords par extension *erga omnes* fraîchement intégrés au Traité de Maastricht ce qui lui a permis dans le

³⁰⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents aidant et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM(2017), 253 final, Bruxelles, 26 avril 2017.

³⁰⁸ Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, *J.O.U.E.*, L 188, pp. 79-93.

³⁰⁹ Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 36. Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, *J.O.U.E.*, L 188, pp. 86 et 87.

³¹⁰ Z. J. IM, T. P. LARSEN, B. PIRCHER, *op. cit.*, *I.L.R. Review*, 2024, p. 31.

³¹¹ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 23.

cadre de la directive congé parental d'outrepasser le blocage dû soit aux vétos nationaux (celui du Royaume-Uni en l'occurrence) soit à la règle de l'unanimité (art. 118A du Traité CEE)³¹².

L'accord-cadre de 2009 révisant la directive congé parental 1996 en tant que dernier-accord cadre interprofessionnel traduit en directive, s'inscrit aussi dans ce climat de confiance entre la Commission et les partenaires sociaux.

Malgré de très longues négociations entre les partenaires sociaux, la Commission ne prend pas la main sur le processus, soucieuse de préserver l'autonomie de ceux-ci et le principe de double subsidiarité.

Malheureusement la directive congé parental de 2010 marque la fin du consensus initial et de la confiance mutuelle entre les acteurs de la politique sociale européenne ; celle-constitue le rôle d'agonie d'une confiance sur le point de voler en éclats.

D'une part, les organisations d'employeurs cherchent à ne plus adopter de nouvelles normes sociales contraignantes, d'autre part les Commissions Barroso II puis Juncker cherchent à adopter leur propre agenda législatif en bloquant à l'aide de leur pouvoir discrétionnaire les accords hétéronomes des partenaires sociaux.

La Commission affiche une attitude de méfiance vis-à-vis du processus du dialogue social en particulier sur la procédure de mise en œuvre *erga omnes* des accords et pousse les partenaires sociaux à ne conclure plus que des accords autonomes ; ceux-ci malheureusement offrent des protections sociales hétérogènes entre les États membres.

Ce tournant majeur du dialogue social qui est vu par les partenaires sociaux comme une instrumentalisation de celui-ci au profit de l'agenda de la Commission peut être illustré par la directive équilibre vie privée/vie professionnelle adopté en 2019 et abrogeant la directive congé parental de 2010.

En effet, l'adoption de cette directive se base sur une initiative de la Commission qui s'est fait fi du résultat des négociations, c'est-à-dire un échec , entre les partenaires sociaux ; et qui contrairement à ce qu'elle avait prôné pour la directive de 2010, n'a pas attendu les résultats de nouvelles négociations entre partenaires sociaux.

³¹² *Ibidem*, p. 71.

Dans la directive de 2019, la Commission reprend en outre des ambitions qu'elle n'avait pas réussi à faire intégrer dans la directive de 2010 ce qui est symptomatique de la mobilisation de son pouvoir discrétionnaire et d'initiative législative pour encourager les accords du dialogue social qui correspondent ou non à son agenda.

Titre IV - La destination : la thèse de Antonio lo faro sur le caractère fictionnel du dialogue social européen est-elle toujours valable 25 ans plus tard ?

Qu'en est-il de la Thèse de Antonio LO FARO ?

Le dialogue social européen a-t-il toujours un caractère fictionnel, mythique en ce qu'il est un trompe l'œil d'une autonomie collective supranationale des partenaires sociaux afin de surmonter les blocages législatifs rencontrés par les institutions européennes qui les empêche de répondre à leur agenda politique ?

Il semble opportun de dresser un bilan des points de convergence et de divergences entre les grandes dynamiques de l'évolution du cadre technique juridique du dialogue social européen et la thèse de LO FARO et d'illustrer ces points à l'aide de l'évolution de la directive congé parental.

Section 4.01. Les points de convergence

§1. Instrumentalisation du dialogue social européen comme outil pour répondre à l'agenda législatif de la Commission et surmonter les blocages

Selon LO FARO le dialogue social européen, dès son origine ne correspondait pas à une véritable autonomie des partenaires sociaux de négocier mais plutôt à une instrumentalisation de celui-ci afin de répondre aux objectifs législatifs de l'Union.

Le nouveau prescrit intégré dans le protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht permet selon celui-ci de surmonter les blocages législatifs en matière de politique sociale telle que la règle de l'unanimité prévue par l'article 118A du traité CEE ou encore le veto des États membres devant le Conseil.

Cette position s'illustre avec la directive congé parental de 1996 qui est le premier accord-cadre interprofessionnel conclu et mis en œuvre *erga omnes* selon la procédure du dialogue social européen.

Ce dossier était bloqué devant le Conseil depuis 1983 à cause du veto du Royaume-Uni et la mise en œuvre législative de celui-ci via les dispositions du dialogue social européen a précisément permis donc de surmonter un blocage législatif.

Rappelons qu'à cette époque la Commission Delors adopte entre autres la Charte communautaire des droits sociaux des travailleurs (1989) qui contient des propositions législatives visant à renforcer l'Europe sociale que l'Union cherche à construire³¹³.

§2. Une technique pré-réglementaire comme simulacre de l'autonomie supranationale de négociation des partenaires sociaux

Antonio LO FARO développe l'idée en vertu de laquelle le dialogue social européen est un outil qui simule une autonomie des partenaires sociaux à négocier alors que celle-ci est en fait subordonnée aux objectifs législatifs de l'Union.

L'examen de l'évolution du cadre juridique technique du dialogue social européen entre en résonance avec la thèse LO FARO.

En effet, sous l'égide des Commissions Barroso II et Juncker qui cherchent à mettre en place leur programme législatif tel que « *Better Regulation* » dans lequel il est prévu de ne pas considérer de nouvelles initiatives sociales européennes, l'autonomie collective des partenaires sociaux est muselée par le pouvoir discrétionnaire dont s'est arrogé la Commission en réinterprétant unilatéralement les dispositions du Traité.

Cette expansion *crescendo* du pouvoir discrétionnaire de la Commission (introduction des analyses d'impact, introduction de la terminologie « *rejeter les accords* » dans les documents de la Commission), qui culmine dans les arrêts EPSU où les Cours confirment toute l'étendue de ce pouvoir de la Commission de rejeter les accords issus de la négociation formelle, a pour corollaire le déclin progressif d'une véritable autonomie des partenaires sociaux qui se retrouvent cantonnés à une position de « *rules-takers* », subordonnés aux objectifs politiques de l'Union de ne pas légiférer en matière de politique sociale.

L'évolution de la directive congé parental constitue un exemple explicite de cette instrumentalisation de l'autonomie des partenaires sociaux.

Dans le cadre du Socle européen des droits sociaux de 2017, la Commission souhaite légiférer afin d'améliorer l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle des travailleurs de l'Union³¹⁴. Elle invite les partenaires sociaux à négocier sur la possibilité d'une initiative à ce sujet mais les négociations échouent et la Commission reprend la main pour adopter sa propre initiative

³¹³ Henni, A. (2001). Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats., *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1741(36), p.12. <https://doi.org/10.3917/cris.1741.0005>.

³¹⁴ S. GARBEN, « Chapitre 3 – Équilibrer les droits fondamentaux sociaux et économiques au sein de l'U.E. : à la recherche d'une meilleure méthode », in *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, (sous la dir. B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPASOVA, P. POCHET), Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020, p. 59.

législative se faisant donc fi de la participation des partenaires sociaux en particulier des syndicats.

La Commission semble donc avec cet exemple privilégier son action législative pour faire avancer son programme politique plutôt que de le laisser les partenaires sociaux exercer leur autonomie dans une matière dont ils maîtrisent *a priori* mieux les enjeux.

Certes le résultat de leurs négociations sur la possibilité de révision de la directive de 2010 fût un échec mais on rappelle que dans le cadre des négociations sur l'accord de 2009 traduit par la suite en la directive congé parental de 2010, la Commission avait attendu que ceux-ci arrivent finalement à un accord malgré le délai important des négociations (3ans).

En outre, la Commission intègre dans la directive de 2019 des ambitions qu'elle avait laissées de côté suite aux négociations sur l'accord-cadre de 2009 afin de favoriser l'autonomie des partenaires sociaux³¹⁵.

Section 4.02. Les points de nuances et de divergences

Dans la thèse de LO FARO il est soutenu que le dialogue social européen est un instrument pré-réglementaire au service de la Commission pour outrepasser les blocages qu'elle peut rencontrer afin de répondre à son agenda politique.

Cette perspective s'inscrit dans la production de normes en matière de politique sociale européenne.

Or l'évolution du cadre juridique technique du dialogue social européen nous apporte des nuances quant à la finalité de production législative décrite dans la thèse de LO FARO.

On identifie en effet une balance en évolution constante entre des périodes dans lesquelles la Commission souhaite faire avancer l'Europe sociale (c'est le cas de la période étudiée par LO FARO et celle aux alentours de 2017 avec l'adoption du Socle européen des droits sociaux sous la Commission Juncker) et des périodes où la Commission souhaite freiner les possibilités de nouvelles législation sociales telles que sous la Commission Barroso II et une partie de la Commission Juncker.

Quoiqu'il en soit, cette volonté de la Commission de soit faire progresser soit freiner la réglementation sociale reste tributaire de l'agenda politique de celle-ci qui décide en

³¹⁵ J.-P. TRICART, *op. cit.*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019, p. 35.

conséquence de soit utiliser la production des partenaires sociaux pour faire passer ce qu'elle estime être désirable comme législation soit freiner leurs initiatives qu'elle n'estime unilatéralement pas souhaitable.

La directive congé parental de 1996 est un exemple d'une instrumentalisation qui permet de répondre à l'agenda politique de la Commission en créant de la législation sociale européenne. Celle-ci constitue la première mise en œuvre par extension d'un accord interprofessionnel en vertu des dispositions de droit primaire du dialogue social.

Elle a précisément servi à contourner le veto du Royaume-Uni au conseil depuis 1983 selon la volonté de la Commission Delors de renforcer et donner du corps à l'Europe sociale.

Il en va de même pour la directive congé parental de 2010 qui traduit l'accord de 2009, celui-ci étant le dernier accord interprofessionnel en date à être converti en directive.

En comparaison, la période post-directive congé parental de 2010 a connu son lot d'échecs de traduction en directive d'accords sectoriels tel que celui dans le secteur de la coiffure.

Ceci est symptomatique d'une instrumentalisation opportuniste du dialogue social la Commission qui ignore ou freine les initiatives législatives si elles ne correspondent pas à son agenda politique.

Section 4.03. Synthèse

Au regard des éléments d'analyse fournis, on peut dire que la thèse de LO FARO reste valable sur l'idée centrale que le dialogue social européen a un caractère fictionnel, qu'elle sert d'outil pré-réglementaire à la Commission européenne pour réaliser ses objectifs législatifs mais qu'elle doit être nuancée.

Le dialogue social européen reste un outil mobilisé par la Commission afin d'outrepasser les blocages des dossiers législatifs qu'elle peut rencontrer, comme un levier législatif tel qu'illustré par la directive congé parental de 1996 ou encore celle de 2010.

Toutefois cette instrumentalisation s'est infléchie aux alentours des années 2012 où la Commission semble avoir moins de volonté politique de légiférer en matière sociale.

Avec le pouvoir discrétionnaire grâce auquel elle s'est arrogée d'une réinterprétation unilatérale des traités, la Commission décide désormais au regard de son agenda politique, de valider ou non les initiatives issues du dialogue social.

Le dialogue social reste donc dans les mains de la Commission qui l'utilise selon son agenda politique mais l'orientation diffère.

Conclusion

L'analyse du cadre juridique technique du dialogue social ainsi que celle de l'évolution de la directive sur le congé parental ont permis de discuter de la pertinence de Antonio LO FARO vingt-cinq ans après.

À la question de savoir si la négociation collective et plus largement le dialogue social a toujours un caractère fictionnel ; dans la mesure où ils ne permettent pas une véritable autonomie supranationale des partenaires sociaux mais sont mobilisés par la Commission pour contourner les blocages institutionnels dans le cadre de législation sociale ; ma réponse est oui avec nuance.

En effet, cette instrumentalisation du dialogue qui permettait à l'époque de l'étude de LO FARO d'adopter des actes de législation sociale selon la volonté politique de la Commission, n'a plus vraiment la même finalité.

À l'heure actuelle, le processus du dialogue social, et particulièrement la mise en œuvre *erga omnes* des accords issus du dialogue social, fait plus que jamais l'objet du pouvoir discrétionnaire de la Commission qui se permet de refuser cette mise en œuvre sur des motifs d'opportunités, quand les accords ne correspondent pas à son agenda politique. La Commission continue donc de s'appuyer sur le dialogue social quand elle sent que cela est nécessaire pour surmonter des blocages institutionnels mais filtre le résultat de ce même dialogue quand il ne correspond pas à ses attentes législatives.

La thèse de LO FARO envisageait le dialogue social comme un outil de production de législation sociale qui cherche à contourner les blocages institutionnels par la Commission pour la Commission ; tandis qu'aujourd'hui à l'aune de l'évolution du dialogue du cadre juridique technique du dialogue social et illustré par l'évolution de la directive sur le congé parental, il reste un instrument aux mains de la Commission mais en filtre le résultat quand il ne correspond à ses attentes législatives.

Des initiatives politiques récentes ont été adoptées par la Commission et le Conseil afin d'améliorer le dialogue social européen via des mesures concrètes. On cite notamment le Pacte pour le dialogue social de 2024 auxquels les partenaires sociaux ont activement participé.

Si sur le papier ces initiatives politiques semblent réjouissantes, il est difficile de faire abstraction du pouvoir discrétionnaire sans précédent de la Commission qui, confirmée par les

arrêts EPSU, a toujours la main mise sur la possibilité de refuser les accords du dialogue social sur des motifs d'opportunité. En outre, on souligne également la volonté affirmée des employeurs de ne pas engager un pas de plus dans l'eupéanisation du droit social ce qui appuie la difficulté de mettre en œuvre efficacement le dialogue social.

La mutation du dialogue social en véritable outil de co-législation efficace au service du progrès social au sein de l'U.E. requiert la capacité des institutions européennes et en particulier la Commission à se laisser porter par le principe de double subsidiarité et *in extenso* de subsidiarité horizontale ; et dès lors à faire évoluer leurs volontés politiques et les mécanismes permettant l'effectivité des accords issus de cet espace conventionnel européen.

Espérons que les graines semées du Pacte pour le dialogue social de 2024 soit celles d'un dialogue social plus enraciné, plus efficace et porteur du progrès social au sein de l'Union européenne.

Bibliographie

- Droit primaire de l'Union européenne

Acte unique européen, *J.O.C.E.*, 29 juin 1987, L 169.

Protocole (n°14) sur la politique sociale, annexé au Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, *J.O.C.E.*, 29 juillet 1992, C 191.

Traité D'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes (version consolidée), *J.O.C.E.*, 10 novembre 1997, C 340.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C 326.

- Droit dérivé de l'Union européenne

Directive 92/85/CEE du Conseil 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, *J.O.C.E.*, L 348.

Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, *J.O.C.E.*, L 145.

Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou des parties d'entreprises ou d'établissements, *J.O.C.E.*, 22 mars 2001, L 82.

Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE, *J.O.U.E.*, L 68.

Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, *J.O.U.E.*, L 188.

- Soft law

- Communications de la Commission et recommandations du Conseil

Communication de la Commission européenne du 14 décembre 1993 concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale, COM(93) 600 final, Bruxelles.

Communication de la Commission du 18 septembre 1996 concernant le développement du dialogue social au niveau communautaire, COM(96) 448 final, Bruxelles.

Communication de la Commission du 20 mai 1998 - Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire, COM(98) 322 final.

Communication de la Commission du 29 avril 1998 - Programme d'action sociale 1998-2000, COM(1998) 259 final.

Communication de la Commission du 26 juin 2002 - Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de Décision du Conseil créant un sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, COM(2002) 341 final.

Communication de la Commission du 12 août 2004 - Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final.

Communication de la Commission du 8 décembre 2010 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - une Réglementation intelligente au sein de l'Union européenne, COM(2010) 543 final.

Communication de la Commission du 25 janvier 2023 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions – Renforcer le dialogue social dans l'Union européenne : exploiter tout son potentiel au service de transitions justes, COM(2023), 40 final.

Recommandation du Conseil du 12 juin 2023 relative au renforcement du dialogue social dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C/2023/1389.

- Documents préparatoires

European Parliament resolution on EU measures to support gender equality in balancing work and family rights and responsibilities, *P.E. Doc.*, B7-0000/2009, 2009-2014, du 18 septembre 2009.

Proposition de directive du Conseil relative aux congés parentaux et aux congés pour raisons familiales, COM(83) 686 final, *J.O.C.E.*, pp. 6 à 8.

Proposition de directive du Conseil concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, COM(96) 26 final.

Proposition de directive du Conseil portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE, COM(2009) 410 final.

Proposition de directive du Conseil portant application de l'accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire conclu par l'HOSPEEM et le FSESP, COM(2009) 577 final.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents aidant et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM(2017), 253 final.

- Autres

Avis du Comité économique et social européen du 31 décembre 1994 sur la communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen, *J.O.C.E.*, C 397.

Commission européenne, *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 1990.

Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, BusinessEurope, Confédération européenne des syndicats (ETUC), SGI Europe, & SMEunited. (2024, janvier). *Val Duchesse Social Partner Summit - Tripartite Declaration for a Thriving European Social Dialogue.*, disponible à l'adresse suivante https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/social-dialogue/val-duchesse-social-partner-summit_en?prefLang=fr&etrans=fr.

Commission européenne, BusinessEurope, Confédération européenne des syndicats (ETUC), SGI Europe, & SMEunited. (2025, mars). *Pact for European Social dialogue*. European Commission – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 1^{er} juin 2025 sur https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/93c513bd-9faa-4ba7-a4c7-9a06505790fc_en?filename=Pact%20for%20European%20Social%20Dialogue_signed%20version.pdf&prefLang=fr.

Commission européenne – Secrétariat général, *Socle européen de droits sociaux*, Office des publications de l'Union européenne, 2017.

Programme d'action de la Commission européenne relative à la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, COM(89) 568 final.

Rapport sur l'exécution du programme de travail de la Commission en 1995, COM(95) 513 final.

- Jurisprudence

- Tribunal de l'Union européenne

Arrêt UEAPME, T-135/96, EU :T :1998 :128.

Arrêt EPSU et Goudriaan /Commission, T-310/18, EU :T :2019 :757.

- Cour de Justice de l'Union européenne

Arrêt Chatzi, C-149/10, EU :C :2010 :534., points 25 et 26.

Arrêt EPSU/ Commission, C-928/19 P, EU :C :2021 :38, point. 39.

- Doctrine

BLANC D., *Répertoire de droit européen – Acte unique européen*, Dalloz, 2019.

COPELAND P., « The Juncker Commission as a Politicising Bricoleur and the Renewed Momentum in Social Europe », *J.C.M.S. Journal of Common Market Studies*, 2022, Vol. 60(6).

DORSSEMONT F., « The hermeneutics applied by the General Court in *EPSU* judgement», in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022.

DORSSEMONT F., « Shall or not shall be : That is the question », *European Labour Law Journal*, 2023.

DORSSEMONT F., VAN MALLEGHEM P.-A., « Sounding the Death Knell for EU Social Dialogue? The EPSU Judgment as a Turning Point for EU Labour Law », *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, Vol. 2021, n°. 9, 2021, DOI: 10.17176/20210921-205411-0. <https://verfassungsblog.de/sounding-the-death-knell-for-eu-social-dialogue/> (date de dernière consultation le 15 mai 2025).

FALKNER G., *EU Social Policy in the 1990s : Towards a corporatist policy community*, Londres, Routledge, 1998.

FALKNER G., TREIB O., HARTLAPP M., LEIBER S., « 8 – The Parental Leave Directive : compulsory policy innovation and voluntary over-implementation », in *Complying with Europe*, Cambridge University Press, 2009.

FRANSSEN E., « Implementation of European Collective Agreements : Some Troublesome Issues », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1998, Vol. 5(1).

FRONTEDDU B., BOUGET D., « L'Union européenne en 2019 : les faits marquants », in *Bilan social de l'Union européenne 2020* (sous la dir. B. VANHERCKE, S. SPASOVA, B. FRONTEDDU), Bruxelles, ETUI The European Trade Union Institute, 2020.

GARBEN S., « Chapitre 3 – Équilibrer les droits fondamentaux sociaux et économiques au sein de l'U.E. : à la recherche d'une meilleure méthode », in *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, (sous la dir. B. vanhercke, D. ghailani, S. Spasova, P. pochet), Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020.

GARCIA-MUÑOZ ALHAMBRA A., « The meaning of horizontal subsidiarity and the General Court's EPSU judgment », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022.

IM Z. J., LARSEN T. P., PIRCHER B., « European Social Dialogue : Shaping EU Social Policy through Parental Leave Rights », *I.L.R. Review*, 2024.

KELLER B., SÖRRIES B., « The New European Social Dialogue : Old wine in new bottles ? », *Journal of European Social Policy*, Vol. 9(2), 1999.

LO FARO A., *Regulating Social Europe – Reality & Myth of Collective Bargaining in the EC Legal Order*, Oxford, Hart Publishing, 2000.

POCHET P., « Chapitre 1 – Vingt ans de politiques sociales à la lumière du « Bilan social de l'Union européenne » », in *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, (sous la dir. B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPASOVA, P. POCHET), Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020.

RAINONE S., « After the 'Hairdressing agreement', the EPSU case : can the Commission control the EU social dialogue ? », *ETUI Policy Brief – European Economic, Employment and Social policy*, n°15/2020, Bruxelles, European Trade Union Institute, 2020, <https://etuclex.etuc.org/sites/default/files/2021-02/After%20the%20Hairdressing%20agreement%20the%20EPSU%20case-%20can%20the%20Commission%20control%20the%20EU%20social%20dialogue%20-%20ETUI%20Rainone%202020.pdf> (date de dernière consultation : 15 mai 2025).

RAINONE S., « On appropriateness and legality checks », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022.

RAINONE S., « EU social dialogue revitalisation : Between rhetoric, new rights, political commitments and historical caution », *E.L.L.J.*, 2024, Vol. 15(4).

SCHMITT M., « The principle of social (horizontal) subsidiarity », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022.

TRICART J.-P., *La mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens : défis et débats - Working Paper*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 2019.

TRICART J.-P., « Chapitre 4 – Il était une fois le dialogue social européen », in *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, (sous la dir. B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPASOVA, P. POCHET), Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020.

TRICART J.-P., « The controversies on the legislative implementation of European social partners' agreements : some lessons of the history », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022.

VANHERCKE B., GHAILANI D., SPINOSA S., POCHET P., « Préface », in *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, (sous la dir. B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SPASOVA, P. POCHET), Bruxelles, Institut Syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020.

WELZ C., *The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty – Actor, Processes, Outcomes*, Vol. 36, Kluwer Law International, 2008.

ZILLER J., « The notion of central government administration and the scope of EU law », in *European social dialogue in the Court of Justice An Amicus Curiae workshop on the EPSU case*, (sous la dir. de S. BORELLI et F. DORSSEMONT), Catania, Centro studi di diritto del lavoro Europeo « Massima d'Antona », 2022.

- Divers :

- Publications scientifiques

Didry C. (2009). L'émergence du dialogue social en Europe : retour sur une innovation institutionnelle méconnue. *L'année sociologique*, 59(2), <https://doi.org/10.3917/anso.092.0417>.

Henni, A. (2001). Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats., *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1741(36), <https://doi.org/10.3917/cris.1741.0005>.

Lapeyre J. (2025, janvier). « Quarante ans après sa création : Quelle relance pour le dialogue social européen ? » *Décryptage*, Institut Jacques Delors. Consulté le 30 avril 2025 sur <https://institutdelors.eu/publications/quarante-ans-apres-sa-creation-quelle-relance-pour-le-dialogue-social-europeen/>.

- Publications des partenaires sociaux européens

BUSINESSEUROPE. (2024, octobre). *Priorities for the EU's Social Dimension 2024-2029*. BUSINESSEUROPE Position papers & reports. Consulté le 25 mai 2025 sur https://www.busesseurope.eu/wp-content/uploads/2025/02/2024-10-16_priorities_eu_social_dimension_2024-2029_final-ca2-1.pdf.

CEEP. (2016, mai). *CEEP Opinion on gender equality « Progressing to 2020 »*. SGI Europe. Consulté le 1^{er} juin 2025 sur https://sgieurope.org/files/16opinion05_Gender-Equality.pdf.

Confédération européenne des syndicats. (2025, mars). *La CES signe le Pacte pour la dialogue social européen*. ETUC European Trade Union Confederation. Consulté le 23 mai 2025 sur <https://etuc.org/fr/pressrelease/la-ces-signe-le-pacte-pour-le-dialogue-social-europeen>.

ETUC. (2016, septembre). *ETUC Position on the Second Stage Consultation of the social partners at European Level under Article 154 TFUE on possible actions addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers*. European Trade Union confederation. Consulté le 1^{er} juin 2025 sur https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/position_on_work_life_balance.pdf.

- Publications des institutions européennes

Commission européenne. (2015, mars). « *Un nouvel élan pour le dialogue social* » - Remarques de clôture du Président Juncker. Bruxelles. Commission européenne - coin presse. Consulté le 6 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/speech_15_4607/SPEECH_15_4607_FR.pdf.

Commission européenne. (2015, mai). *Programme pour une meilleure réglementation : questions et réponses*. Commission européenne - coin presse. Consulté le 8 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/memo_15_4989/MEMO_15_4989_FR.pdf.

Commission européenne – Communiqué de presse. (2024, janvier). *L'UE et les partenaires sociaux réunis à Val Duchesse s'engagent à renforcer le dialogue social afin de relever les défis liés au travail*. Commission européenne – coin presse. Consulté le 23 mai 2025 sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_24_462/IP_24_462_EN.pdf.

Commission européenne. (s.d.). *Analyses d'impact*. Commission européenne. Consulté le 1^{er} mai 2025 sur https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_fr#:~:text=Les%20analyses%20d'impact%20examinent,proposition%20de%20nouvel%20acte%20%C3%A9gislatif.

Commission européenne – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. (s.d.). *Comité d'entreprises européens*. Commission européenne Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 26 avril 2025 sur [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/employee-involvement/european-works-councils_fr#:~:text=Directive%20no%202009%2F38%2FCE,consulter%20les%20travailleurs%20\(refonte\)](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/employee-involvement/european-works-councils_fr#:~:text=Directive%20no%202009%2F38%2FCE,consulter%20les%20travailleurs%20(refonte)).

Commission européenne – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. (s.d.). *Politiques de l'emploi de l'U.E.*. Commission européenne – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 20 avril 2025 sur <https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment->

policies_fr#:~:text=La%20Strat%C3%A9gie%20europ%C3%A9enne%20pour%20l,qualit%C3%A9%20dans%20toute%20l'UE.

Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, BusinessEurope, Confédération européenne des syndicats (ETUC), SGI Europe, & SMEunited. (2024, janvier). *Val Duchesse Social Partner Summit - Tripartite Declaration for a Thriving European Social Dialogue*. Commission européenne – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 23 mai 2025 sur https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/social-dialogue/val-duchesse-social-partner-summit_en?prefLang=fr&etrans=fr.

Commission européenne – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. (2025, mars). *La Commission et les partenaires sociaux signent un pacte conjoint pour renforcer le dialogue social en Europe*. European Commission – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 23 mai 2025 sur https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-social-partners-sign-joint-pact-strengthen-social-dialogue-europe-2025-03-05_en.

Commission européenne, BusinessEurope, Confédération européenne des syndicats (ETUC), SGI Europe, & SMEunited. (2025, mars). *Pact for European Social dialogue*. European Commission – Employment, Social Affairs and Inclusion. Consulté le 23 mai 2025 sur https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/93c513bd-9faa-4ba7-a4c7-9a06505790fc_en?filename=Pact%20for%20European%20Social%20Dialogue_signed%20version.pdf&prefLang=fr.

Conseil de l'Union européenne. (s.d.). *Les droits sociaux dans l'U.E.*. Conseil européen Conseil de l'Union européenne. Consulté le 20 mai 2025 sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/social-rights-eu/>.

Eurofound. (2007). *Social Policy Protocol*, European Industrial Relations Dictionary, Dublin, 2007. Consulté le 5 mai 2025 sur <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/social-policy-protocol>.

Manuel Martinez Garzon M. et Makay M. (2025, mars). *Dialogue social*. Fiches thématiques sur l'Union européenne – Parlement européen. Consulté le 5 août 2025 sur <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/58/dialogue-social>.

- Outils :

ChatGPT, <https://chatgpt.com/?model=auto>.

DeepLPro, <https://www.deepl.com/fr/translator>.

NotebookLM, <https://notebooklm.google.com/>.

