



Strasbourg, le 16.4.2019
COM(2019) 186 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**Une prise de décision plus efficace en matière de politique sociale: renforcer le passage
au vote à la majorité qualifiée dans certains domaines**

1. Introduction

La dimension sociale de l'Union européenne est inscrite dans le traité sur l'Union européenne (TUE) en son article 3. Celui-ci met en lumière l'objectif de l'Union, qui consiste entre autres à promouvoir le bien-être des peuples, à œuvrer pour le développement durable et une économie sociale de marché hautement compétitive tendant au plein emploi et au progrès social, à combattre l'exclusion sociale et les discriminations et à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

À cet égard, le rôle de l'Union européenne est de soutenir et compléter les politiques sociales des États membres, et de garantir à tous des règles du jeu équitables, une convergence ascendante dans le domaine social et celui de l'emploi ainsi que le bon fonctionnement du marché unique et de l'union économique et monétaire. La législation, la coordination des politiques et les financements adoptés à l'échelon de l'Union ont conduit à des progrès tangibles au cours des 60 dernières années (voir l'annexe 1).

Avec en toile de fond l'évolution des marchés du travail et des sociétés et les nouvelles opportunités et nouveaux défis de la mondialisation, de la numérisation, des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets, de l'évolution des modes de travail, des migrations et du vieillissement de la population, les questions sociales sont au cœur des préoccupations des citoyens de l'Union. En réponse à ces préoccupations, la Commission européenne a présenté un programme complet d'initiatives visant à renouveler et à moderniser l'acquis social de l'Union¹. Les dirigeants de l'Union européenne se sont aussi engagés, en mars 2017, à continuer d'œuvrer à la réalisation d'une Europe sociale².

La proclamation du socle européen des droits sociaux, en novembre 2017, a constitué une avancée majeure. Proposé par la Commission et proclamé conjointement avec le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, le socle européen des droits sociaux³ indique désormais le cap à tenir pour relever les défis d'aujourd'hui et de demain. Plusieurs initiatives ont déjà été adoptées à l'échelon de l'Union pour y donner suite et moderniser les droits des citoyens dans un monde en mutation rapide⁴, tout en contribuant à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

En ces temps de mutations rapides, et parfois déstabilisantes, il est plus important que jamais que l'Union européenne puisse, aux côtés des États membres, apporter promptement de véritables réponses stratégiques. Il faut à cette fin un processus décisionnel efficace permettant à l'Union d'agir, à savoir de soutenir et de compléter les politiques nationales, de s'attaquer sans tarder aux défis émergents, de tirer le meilleur parti des opportunités créées

¹ Pour de plus amples informations, voir: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_fr.pdf et l'annexe 2.

² Déclaration des dirigeants de 27 États membres et du Conseil européen, du Parlement européen et de la Commission européenne (Rome, 25 mars 2017): http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_fr.htm

³ Le socle européen des droits sociaux a été proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission lors du sommet social de Göteborg pour des emplois et une croissance équitables (novembre 2017): https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr

⁴ Voir l'annexe 2 pour un résumé des initiatives adoptées dans le domaine social pendant le mandat de la Commission Juncker.

par de tels changements, de défendre les intérêts collectifs de l'Union et de protéger les citoyens de l'Union.

Comme le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, l'a souligné dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2018, il convient de passer en revue le cadre décisionnel de l'Union, tel qu'établi dans les traités pour différents grands domaines d'action, pour s'assurer que celle-ci peut utiliser tous les outils mis à sa disposition et en maximiser la valeur ajoutée.

La présente communication participe donc de l'engagement plus large pris par la Commission d'examiner les moyens de rendre la prise de décision plus efficace en recensant les domaines se prêtant à un recours accru au vote à la majorité qualifiée⁵; elle s'inscrit également dans le prolongement de communications antérieures sur la politique étrangère et de sécurité commune⁶, la fiscalité,⁷ et l'énergie et le climat⁸.

Il est important de signaler que depuis près de trois décennies, la grande majorité des décisions de politique sociale adoptées l'ont été conformément à la procédure législative ordinaire par laquelle le Conseil (statuant à la majorité qualifiée) et le Parlement européen agissent en tant que colégislateurs sur un pied d'égalité (voir la partie ci-dessous). En matière sociale, l'élaboration de la politique européenne diffère donc de ce qui est observé dans d'autres domaines, notamment la fiscalité et la politique étrangère et de sécurité commune, où l'unanimité est encore la norme.

Autre particularité, la Commission est tenue de consulter les partenaires sociaux avant de soumettre des propositions dans le domaine social⁹. Et les partenaires sociaux ont la possibilité de négocier des accords pouvant être mis en œuvre soit de façon autonome, conformément aux pratiques nationales, soit, s'ils le demandent, à l'échelon européen, au moyen d'une décision du Conseil¹⁰.

2. Cadre décisionnel actuel de l'Union dans le domaine de la politique sociale

L'acquis de la politique sociale est constitué de 125 actes juridiques régissant des domaines allant de l'égalité entre les femmes et les hommes jusqu'à l'information et la consultation des travailleurs, en passant par la mobilité des travailleurs, les droits des travailleurs détachés, la santé et la sécurité des travailleurs et les conditions de travail. Jusqu'à présent, durant le

⁵ Voir le «discours sur l'état de l'Union» de Jean-Claude Juncker, du 12 septembre 2018, et le programme de travail 2019 de la Commission [COM(2018) 800 final].

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177 final.

⁹ L'article 154 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit une procédure de consultation obligatoire en deux temps: la Commission consulte les partenaires sociaux premièrement sur l'orientation possible d'une initiative et, deuxièmement, sur le contenu de l'initiative envisagée. Durant ces deux phases, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus de négociation devant déboucher sur un accord entre eux dans le domaine proposé. En pareil cas, la Commission suspend son initiative pendant toute la durée des négociations. Si celles-ci aboutissent, les partenaires sociaux peuvent demander que leur accord soit mis en œuvre au moyen d'une décision du Conseil, sur proposition de la Commission. En l'absence d'accord des partenaires sociaux au terme de la seconde phase de consultation, la Commission peut décider de présenter une proposition.

¹⁰ Article 155 du TFUE.

mandat de la Commission Juncker, 27 propositions d'actes juridiques en matière sociale ont été présentées et 24 ont fait l'objet d'un accord (voir l'annexe 2).

L'acquis de la politique sociale a été en grande partie adopté à la suite de votes à la majorité qualifiée et dans le cadre de la procédure législative ordinaire. En outre, les accords des partenaires sociaux mis en œuvre à l'échelon de l'Union ont joué un rôle significatif dans son développement. L'adoption à l'unanimité a été utilisée dans certains domaines, tels que la coordination des systèmes de sécurité sociale (pour les premiers actes juridiques sur cette question)¹¹ et la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

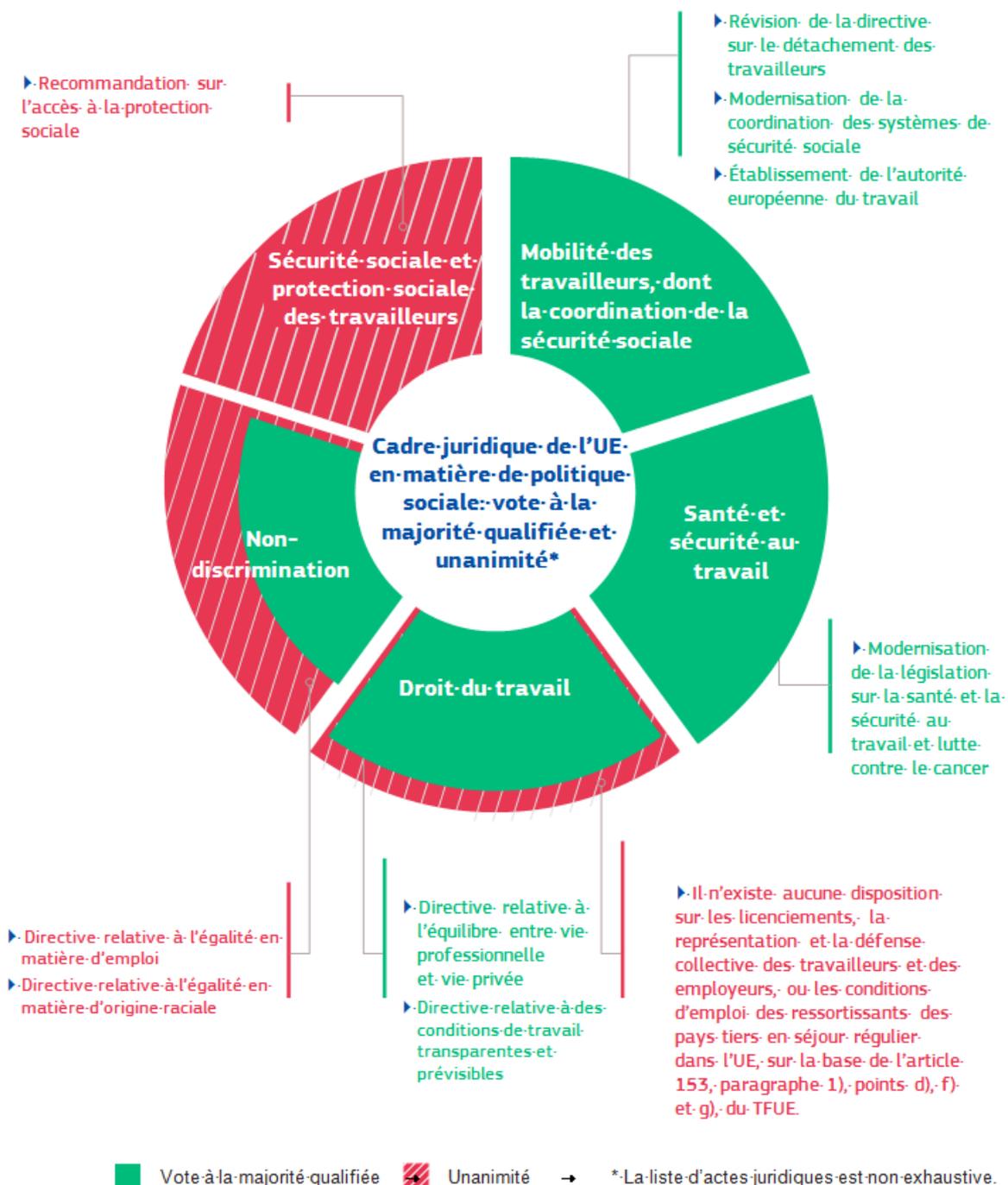
Il n'en reste pas moins qu'un nombre limité de domaines de la politique sociale sont encore soumis au vote à l'unanimité du Conseil et à la procédure législative spéciale, dans laquelle le Parlement européen n'a pas le rôle de colégislateur. Il s'agit:

- de la non-discrimination (article 19, paragraphe 1, du TFUE);
- de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs (en dehors des situations transfrontières) [article 153, paragraphe 1, point c), du TFUE];
- de la protection des travailleurs en cas de résiliation de leur contrat de travail [article 153, paragraphe 1, point d), du TFUE];
- de la représentation et de la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs [article 153, paragraphe 1, point f), du TFUE];
- des conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union [article 153, paragraphe 1, point g), du TFUE].

Hormis le fait que certains de leurs aspects peuvent avoir des répercussions sur l'équilibre financier des systèmes nationaux de protection sociale, aucune logique particulière ne justifie qu'au terme des révisions successives du traité, ces quelques domaines soient encore soumis au vote à l'unanimité et à la procédure législative spéciale, surtout si on les compare à ceux auxquels s'applique déjà le vote à la majorité qualifiée.

¹¹ Depuis le traité de Lisbonne de 2009, la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres dans le cadre de la libre circulation des travailleurs, au titre de l'article 48 du TFUE, est soumise au vote à la majorité qualifiée et à la procédure législative ordinaire plutôt qu'au vote à l'unanimité. Voir l'annexe 1 pour une vue d'ensemble de l'évolution de l'acquis dans le domaine de la politique sociale. Ce changement s'est accompagné de l'introduction d'une clause qualifiée de «frein de secours», à l'article 48 du TFUE, selon laquelle un membre du Conseil peut déclarer qu'un projet d'acte législatif de coordination porterait atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale (dont le champ d'application, le coût ou la structure financière de celui-ci), ou en affecterait l'équilibre financier, et demander que le Conseil européen soit saisi; la procédure législative ordinaire est alors suspendue. Dans un délai de quatre mois, après discussion, le Conseil européen renvoie le projet au Conseil, qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire, ou n'agit pas, ou demande à la Commission de présenter une nouvelle proposition (auquel cas l'acte initialement proposé est réputé non adopté).

Graphique 1: L'acquis de la politique sociale – le vote à l'unanimité et à la majorité qualifiée illustré d'exemples d'actes juridiques en vigueur



3. Soutenir le développement de la politique sociale de l'Union

a) Comblen les écarts en matière de protection sociale

La prise de décisions à l'unanimité d'une part et la coexistence d'un vote à la majorité qualifiée et à l'unanimité dans le même domaine d'action d'autre part ont engendré des déséquilibres dans le développement de l'acquis de la politique sociale. Même si les normes de protection sont élevées dans l'ensemble, les écarts qui subsistent font que certaines catégories de population ne sont pas également protégées. En voici quelques exemples:

- L'Union s'est dotée de dispositions juridiques exhaustives sur l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, ainsi que sur l'égalité de traitement sur la base de l'origine raciale ou ethnique, mais l'égalité de traitement par rapport à la religion ou les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle n'est pas garantie dans la même mesure. Il s'agit là d'un exemple de domaine relevant du vote à l'unanimité où les règles ne se sont pas développées de manière équilibrée.
- Les ressortissants de pays tiers en séjour régulier bénéficient de l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants des États membres de l'Union en ce qui concerne l'accès au marché du travail et les conditions de travail (et aussi l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle, la reconnaissance des diplômes et d'autres qualifications professionnelles, la sécurité sociale et l'accès aux biens et services), mais l'Union n'a adopté aucune disposition minimale contraignante explicitement destinée à leur intégration effective sur le marché du travail. Il s'agit là d'un exemple où le traité prévoit deux procédures, avec des règles de vote différentes, pour des domaines similaires, à savoir l'immigration légale et les conditions de travail des immigrants en séjour régulier.
- Les travailleurs doivent être informés et consultés au préalable par leur direction en cas de décision envisageant notamment une restructuration, des licenciements collectifs ou le transfert de l'entreprise, ou lorsqu'il s'agit d'une entreprise à l'échelle européenne (par l'intermédiaire des comités d'entreprise européens). Cependant, en dehors des règles sur l'implication des salariés dans une «société européenne»¹², il n'existe pas de prescriptions minimales communes pour la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs. De plus, seules des dispositions limitées régissent la protection des travailleurs en cas de licenciement individuel.

b) Emboîter le pas à l'évolution des enjeux sociaux

L'Union et tous ses États membres sont confrontés à des défis communs: incidences des nouvelles technologies, pression concurrentielle croissante dans une économie mondialisée, nouvelles formes de travail et tendances démographiques (y compris le vieillissement de la population). Il est important qu'ils tirent pleinement parti des opportunités créées par certaines de ces évolutions (comme la numérisation). La préservation des principes fondamentaux du

¹² Directive 2001/86/CE du Conseil du 8 octobre 2001 complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs et directive 2003/72/CE du Conseil du 22 juillet 2003 complétant le statut de la société coopérative européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs.

modèle social européen pour les générations futures requiert une action dans un large éventail de domaines; il convient en particulier:

- de garantir des systèmes de retraite et de soins de longue durée adéquats et viables, au vu du vieillissement de la population et de l'évolution des modes de vie et des modèles familiaux;
- d'apporter un soutien aux travailleurs compte tenu de l'allongement et de la plus grande diversification des carrières professionnelles, et de la fréquence accrue des interruptions de carrière;
- de relever le niveau des qualifications et de fournir des possibilités pertinentes d'apprentissage tout au long de la vie, pour garantir la compétitivité de nos économies;
- de mettre en avant les avantages d'une société plurielle, tout en garantissant l'inclusion sociale et l'égalité des chances pour tous.

Face à ces enjeux en constante évolution, l'Union a besoin d'un processus décisionnel européen rapide, efficace et souple, pour que la législation et les instruments non contraignants tels que les recommandations puissent suivre le rythme des transformations économiques et sociétales.

c) Encourager une culture du compromis

Le vote à la majorité qualifiée repose sur une culture du compromis, il favorise le débat et des solutions pragmatiques reflétant les intérêts de l'Union dans son ensemble. Ce processus décisionnel souple, efficace et rapide a permis à l'Union de devenir un modèle et une référence mondiale dans des domaines d'action tels que la santé et la sécurité au travail. La perspective d'un vote à la majorité qualifiée peut agir comme un puissant catalyseur qui pousse l'ensemble des acteurs à trouver des compromis et à parvenir à une solution acceptable pour tous.

Le vote à la majorité qualifiée va au-delà de la règle de la majorité simple, qui exige d'atteindre plus de 50 % des votes. Les abstentions n'étant pas comptées comme des votes favorables, l'obtention de la majorité nécessite que les États membres se prononcent explicitement en faveur d'une proposition et votent pour celle-ci. Deux conditions sont requises pour l'obtention d'une majorité qualifiée:

- *55 % des États membres votent pour et*
- *la proposition est soutenue par des États membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'Union.*

Le vote à l'unanimité ne comporte pas de telles incitations puisque sa principale caractéristique est qu'en réalité, chaque État membre dispose d'un droit de veto, d'où un risque accru de voir le processus législatif gravement ralenti. À titre d'exemple, la directive proposée en 2005 pour protéger les droits à pension complémentaire des travailleurs dans le cadre de leur mobilité a été bloquée au Conseil pendant six ans. À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en 2009, la règle a changé en faveur du vote à la majorité

qualifiée et la proposition a ultérieurement été adoptée en 2014¹³, ce qui a rendu possible une meilleure protection des travailleurs se déplaçant au sein de l'Union.

d) Rôle accru du Parlement européen

Les procédures législatives spéciales applicables aux domaines de la sécurité sociale soumis au vote à l'unanimité n'accordent pas au Parlement européen un rôle égal et influent de codécideur puisque ce dernier n'est souvent que consulté.

Cependant, de manière générale, *et d'autant plus* dans le domaine de la politique sociale, les arguments plaident en faveur d'une implication accrue du Parlement européen. Les membres du Parlement européen représentent les citoyens, lesquels sont les bénéficiaires directs de la politique sociale de l'Union et devraient avoir leur mot à dire dans l'élaboration de celle-ci, par l'intermédiaire de leurs représentants élus.

Le passage à la procédure législative ordinaire, dans laquelle le Parlement devient colégislateur sur un pied d'égalité avec le Conseil, permettrait aux représentants des citoyens de contribuer pleinement à façonner la politique sociale de l'Union.

4. Options actuelles pour passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée

En vertu des traités de l'Union, deux clauses «passerelles» sont applicables en matière de politique sociale:

- une **clause spécifique** à la politique sociale (article 153, paragraphe 2, dernier alinéa, du TFUE) et
- une **clause générale** (article 48, paragraphe 7, du TUE).

Des différences procédurales importantes distinguent ces deux clauses.

¹³ Directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire.

Clauses passerelles

L'article 48, paragraphe 7, du TUE prévoit une clause passerelle générale. Cette clause, dans le domaine ou le cas concerné, autorise le Conseil à adopter par vote à la majorité qualifiée des mesures qui étaient jusqu'alors soumises à l'unanimité, ou autorise le Conseil et le Parlement européen à adopter par voie de procédure législative ordinaire des mesures auparavant soumises à une procédure législative spéciale.

Pour faire usage de cette clause, le Conseil européen doit prendre l'initiative, en indiquant la portée de la modification envisagée de la procédure de décision, et la notifier aux parlements nationaux. En l'absence d'objection émanant d'un parlement national dans un délai de six mois, le Conseil européen, en statuant à l'unanimité et après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen, peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée ou autorisant l'adoption des actes concernés conformément à la procédure législative ordinaire.

La clause passerelle générale prévoit la possibilité d'instaurer le vote à la majorité qualifiée, mais en conservant le cadre de la procédure législative spéciale. Elle donne aussi la possibilité de passer au vote à la majorité qualifiée dans le cadre de la procédure législative ordinaire – en codécision avec le Parlement européen.

L'article 153, paragraphe 2, dernier alinéa, du TFUE contient une clause passerelle spécifique pour les mesures de politique sociale actuellement soumises au vote à l'unanimité et à la procédure législative spéciale, dans les domaines énumérés à l'article 153, paragraphe 1, points d), f) et g), du TFUE. Il s'agit ainsi de mesures visant à soutenir et à compléter l'action des États membres dans les domaines suivants:

- la protection des travailleurs en cas de résiliation de leur contrat de travail (licenciements),
- la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs,
- les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union.

Tout passage à la procédure législative ordinaire dans ces domaines est subordonné à l'accord du Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Les traités prévoient une autre façon de sortir d'une situation de blocage d'une décision par un ou plusieurs États membres recourant à leur droit de veto. La **procédure de coopération renforcée**¹⁴ permet à un groupe d'au moins neuf États membres de faire avancer une initiative proposée lorsqu'il s'avère impossible de parvenir à un accord unanime au sein du Conseil. Les autres États membres ont toujours le droit de se joindre à l'initiative ultérieurement. Dans le cadre de cette procédure, l'article 333 du TFUE prévoit aussi une clause passerelle spécifique autorisant les États membres participant à une coopération renforcée à passer à la majorité qualifiée et/ou à la procédure législative ordinaire.

¹⁴ Article 20 du TUE et articles 326 à 334 du TFUE.

Néanmoins, en matière de politique sociale, la coopération renforcée n'est pas la solution à des problèmes de grande ampleur se manifestant dans toute l'Union, car elle risque de fragmenter le marché unique et d'engendrer une Europe à deux vitesses et des différences de traitement entre les citoyens en fonction de l'État membre dans lequel ils vivent. À cet égard, l'article 326 du TFUE précise que la coopération renforcée ne peut porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale. Elle ne doit constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres, ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci. Il s'agit là de précisions particulièrement pertinentes pour la politique sociale. La possibilité de recourir à la procédure de coopération renforcée apparaît donc peu satisfaisante pour des propositions visant à garantir l'application de droits fondamentaux devant s'appliquer à tous les citoyens dans tous les États membres. Déjà en 2014, l'idée de recourir à la coopération renforcée pour la proposition de directive horizontale sur l'égalité de traitement¹⁵ avait été massivement rejetée par le Conseil.

Le recours aux clauses passerelles pour passer au vote à la majorité qualifiée ne présente pas de tels désavantages, car ces clauses permettent à l'Union d'avancer en bloc, en maintenant l'intégrité du marché unique et la dimension sociale de l'Union. De plus, la méthode de vote et de prise de décision changerait, mais le cadre juridique global de l'action de l'Union demeurerait le même. En particulier:

- i. l'action de l'Union resterait axée sur les domaines dans lesquels les objectifs ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, en pleine conformité avec le principe de **subsidiarité**; En vertu du principe de **proportionnalité**, le contenu et la forme de l'action de l'Union ne peuvent excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités;
- ii. **le champ d'application et les conditions d'exercice des compétences de l'Union ne changent pas.** L'article 153 du TFUE prévoit une série de critères qui doivent être respectés par les mesures de l'Union dans le domaine de la politique sociale; à titre d'exemple, les directives peuvent prévoir des *prescriptions minimales* uniquement, *compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres*, et doivent éviter d'imposer des contraintes inutiles aux petites et moyennes entreprises (PME). Les mesures de l'Union ne peuvent porter atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier. Les mesures de l'Union n'empêchent pas un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes. L'article 153, paragraphe 5, du TFUE *exclut* par ailleurs toute mesure concernant les rémunérations, le droit d'association, le droit de grève et le droit de lock-out. L'article 151 du TFUE requiert quant à lui que les mesures de l'Union *tiennent compte de la diversité des pratiques nationales*;
- iii. **le rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration de la législation en matière de politique sociale demeurera inchangé.** Comme l'exige l'article 154 du TFUE, la Commission continuerait de procéder à la consultation en deux temps des partenaires sociaux avant de présenter ses propositions dans le domaine de la politique sociale.

¹⁵ Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle [COM(2008) 426 final du 2.7.2008].

Elle les consulterait sur l'orientation possible de l'action de l'Union et sur le contenu de la proposition envisagée. Il convient de noter que, dans la mesure où la majorité qualifiée s'appliquerait aux domaines relevant de l'article 153 du TFUE, elle s'appliquerait aussi à la mise en œuvre des accords des partenaires sociaux par des décisions du Conseil, conformément à l'article 155 du TFUE;

- iv. **l'amélioration de la réglementation demeure au cœur de l'action stratégique de l'Union:** toute proposition serait préparée conformément aux orientations pour une meilleure réglementation. Grâce à ces orientations, l'Union élabore ses politiques et sa réglementation dans un esprit d'ouverture et dans la transparence, sur la base de données factuelles, en prenant en considération leurs répercussions sur les citoyens, les entreprises et les administrations publiques. Les citoyens et les parties prenantes peuvent apporter leur contribution tout au long du processus;
- v. **le passage au vote à la majorité qualifiée est une décision entièrement soumise au contrôle des États membres.** Il faudrait une décision unanime du Conseil européen, ou du Conseil, pour recourir aux clauses passerelles. De plus, au titre de la clause générale (article 48, paragraphe 7, du TFUE), le passage à un vote à la majorité qualifiée ou à la procédure législative ordinaire doit réunir l'accord de tous les parlements nationaux et le Parlement européen doit donner son approbation.

5. Analyse des domaines d'action spécifiques toujours soumis au vote à l'unanimité

Cette partie vise à analyser les arguments en faveur de l'utilisation des clauses passerelles dans le domaine social. Cette analyse se fera au cas par cas, pour les cinq domaines recensés dans la partie 2 qui sont toujours soumis au vote à l'unanimité et aux procédures législatives spéciales.

a) *Non-discrimination*

L'action de l'Union contre les discriminations fait l'objet d'accords à l'unanimité depuis son introduction dans le traité d'Amsterdam en 1997. Le traité de Nice a introduit le vote à la majorité qualifiée pour la définition des principes de base des mesures d'encouragement de l'Union, à l'exclusion de toute harmonisation des législations nationales, afin d'appuyer les actions des États membres visant à lutter contre la discrimination¹⁶.

La législation actuelle de l'Union¹⁷ (adoptée à l'unanimité) prévoit différents degrés de protection en fonction du motif de la discrimination. Les directives de l'Union prévoient une

¹⁶ Article 19, paragraphe 2, du TFUE.

¹⁷ Directive 2004/113/CE du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services; directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

D'autres instruments, qui ont été adoptés à la majorité qualifiée parce qu'ils relevaient d'une autre disposition du traité, concernent des domaines similaires: directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail et directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil.

protection contre les discriminations fondées sur le sexe et la race en matière d'emploi et de travail ainsi que dans divers autres domaines. En revanche, l'égalité de traitement par rapport à la religion ou aux convictions, au handicap, à l'âge et à l'orientation sexuelle n'est protégée qu'en matière d'emploi et de travail. La nécessité d'un vote à l'unanimité au sein du Conseil a conduit, dans ce domaine, à un cadre juridique décousu et à des répercussions incohérentes de la législation de l'Union sur la vie des citoyens, certaines personnes étant mieux protégées que d'autres¹⁸.

L'égalité est l'une des valeurs fondamentales de l'Union européenne. La discrimination n'a pas sa place dans l'Union¹⁹. En mars 2017, dans la déclaration de Rome, les dirigeants de l'Union se sont engagés à œuvrer à la réalisation d'une Union qui promeuve l'égalité entre les femmes et les hommes, qui œuvre en faveur de droits et de l'égalité des chances pour tous et qui lutte contre les discriminations. Les États membres et la Commission ont souscrit au programme de développement durable à l'horizon 2030, qui implique d'éliminer les lois, politiques et pratiques discriminatoires, et d'encourager l'adoption de lois, politiques et mesures adéquates²⁰.

Une étude de 2018 du Parlement européen²¹ a mis en lumière l'ampleur des effets préjudiciables des disparités et obstacles présents dans la législation et l'action de l'Union sur la vie quotidienne des gens et la société (répercussions sur le PIB, les recettes fiscales et la cohésion sociale). L'absence de règles communes de l'Union garantissant la protection contre les discriminations dans l'accès aux biens et aux services ne permet pas à tous de jouer à armes égales, une condition pourtant cruciale pour que le marché unique soit efficace et équitable. Les citoyens et les entreprises devraient continuellement bénéficier des quatre libertés fondamentales dans les mêmes conditions.

Le droit de l'Union impose à chaque État membre de créer des organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement²². Ces organismes ont pour mission d'apporter une aide indépendante aux victimes de discrimination, de réaliser des études et de publier des rapports sur les discriminations, mais uniquement en ce qui concerne celles fondées sur l'origine raciale ou ethnique et le sexe. Du fait des restrictions juridiques en vigueur, la Commission

¹⁸ La proposition de 2008 de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle [COM(2008) 426 final], qui répond à ces préoccupations et étend la protection contre les discriminations fondées sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle à des domaines autres que l'emploi, est bloquée au Conseil.

¹⁹ Article 2 du TUE et article 8 du TFUE en particulier.

²⁰ L'un des buts poursuivis au titre de l'objectif 10 (Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre) est de garantir l'égalité des chances et de réduire les inégalités de résultats.

Objectif 10.2: D'ici à 2030, autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur handicap, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leurs origines, de leur religion ou de leur statut économique ou autre.

Objectif 10.3: Assurer l'égalité des chances et réduire l'inégalité des résultats, notamment en éliminant les lois, politiques et pratiques discriminatoires et en encourageant l'adoption de lois, politiques et mesures adéquates en la matière.

²¹ Service de recherche du Parlement européen, *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report)* [L'égalité et la lutte contre le racisme et la xénophobie (Le coût de la non-Europe)] (PE 615.660, mars 2018);

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)615660](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)615660)

²² Article 13 de la directive 2000/43/CE, article 11 de la directive 2010/41/UE, article 12 de la directive 2004/113/CE et article 20 de la directive 2006/54/CE.

n'a publié que des lignes directrices non contraignantes sur leur fonctionnement²³. L'assistance aux victimes et autres activités pour la promotion de l'égalité de traitement varient donc d'un État membre à l'autre, comme les raisons pour lesquelles une protection est fournie.

L'utilisation de la clause passerelle pourrait être envisagée dans un avenir proche afin de faciliter le développement d'une protection égale contre la discrimination, avec des mécanismes de recours efficaces pour tous.

La non-discrimination: faits et chiffres

- Une enquête Eurobaromètre²⁴ montre que 12 % de la population de l'Union considèrent faire partie d'un groupe menacé par les discriminations. Parmi les personnes ayant répondu à l'enquête, une sur cinq fait état d'une expérience personnelle de discrimination ou de harcèlement au cours des 12 mois précédents. La discrimination fondée sur l'origine ethnique est considérée comme la forme de discrimination la plus répandue, suivie par les discriminations ayant pour cause l'orientation sexuelle, le sexe, la religion ou les convictions, le handicap ou l'âge.
- Pour les personnes concernées, tout déni de leurs droits du fait d'une discrimination peut entraîner un préjudice matériel ou non matériel, par exemple une perte de revenus ou un problème de santé. Pour la société, les discriminations peuvent avoir des répercussions négatives sur le PIB et les recettes fiscales, ainsi que sur la cohésion sociale²⁵.

b) Sécurité sociale et protection sociale des travailleurs (en dehors des situations transfrontières)

L'Union soutient et complète l'action des États membres dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs²⁶. Depuis qu'elle s'est vue conférer ces pouvoirs dans le traité de Maastricht en 1992, ce domaine est soumis au vote à l'unanimité dans le cadre de la procédure législative spéciale.

L'unanimité exigée dans ce domaine est liée au fait que les systèmes nationaux de sécurité sociale et de protection sociale sont profondément intégrés dans les modèles économiques et fiscaux et les modèles de redistribution des revenus des pays. Ces systèmes varient grandement d'un État membre à l'autre, les différences ayant trait à la taille du budget et à la manière dont il est alloué, à la source de financement, au degré de couverture des risques au sein de la population et au rôle des partenaires sociaux.

²³ Commission Recommendation on standards for equality bodies of 22.6.2018 (Recommandation de la Commission relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité du 22.6.2018), C(2018) 3850 final;

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf.

²⁴ Eurobarometer 437, *Discrimination in the EU in 2015 (Les discriminations dans l'UE en 2015)*.

²⁵ Voir la note de bas de page 21.

²⁶ En vertu des dispositions de l'article 153, paragraphe 1, point c), du TFUE; l'article 48 du TFUE habilite l'Union à adopter, dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs. Ces mesures étant soumises au vote à la majorité qualifiée, elles ne sont pas examinées dans la présente communication.

Parallèlement, puisque les marchés du travail évoluent, les systèmes de protection sociale doivent être réformés à l'échelon national pour être modernisés; ainsi, notre modèle social restera adapté, personne ne sera laissé de côté et les citoyens comme les entreprises de l'Union tireront le meilleur parti de l'évolution du monde du travail. Les transformations démographiques, telles que le vieillissement de la population, la baisse de la natalité et l'allongement de l'espérance de vie, auront des répercussions sur la capacité des États membres de garantir une protection sociale adéquate. La contribution des populations en âge de travailler diminuera, obligeant à trouver d'autres sources de financement des systèmes de protection sociale. L'émergence de toute une variété de relations d'emploi, exacerbée par les changements technologiques et les plateformes numériques, engendre déjà des disparités dans la couverture de la protection sociale. De plus, le monde du travail de demain requerra des investissements massifs dans l'apprentissage tout au long de la vie, la formation, le perfectionnement professionnel et la reconversion, que les systèmes de protection sociale nationaux prennent insuffisamment en charge aujourd'hui.

Guidée par les principes du socle européen des droits sociaux, la Commission a jusqu'à présent proposé de cibler l'action de l'Union sur la formulation de recommandations, telles que la recommandation relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale. Cette dernière a fait l'objet d'un accord politique à l'unanimité au sein du Conseil en décembre 2018 et son adoption finale devrait intervenir sous peu. Elle commencera à être mise en œuvre dès son adoption et il conviendra alors d'en évaluer les effets sur la modernisation des systèmes de protection sociale.

Si le Conseil européen utilise la clause passerelle de l'article 48, paragraphe 7, du TUE et rend le vote à la majorité qualifiée applicable dans le domaine ou le cas concerné, le Conseil pourra statuer à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité, pour adopter des recommandations dans ledit domaine ou cas, en vertu de l'article 292 du TFUE. Le passage à la majorité qualifiée favoriserait les accords autour de telles recommandations et permettrait d'orienter et de soutenir le processus de convergence vers des systèmes de protection sociale adaptés au XXI^e siècle.

Même en pareil cas, l'action de l'Union doit respecter le principe de subsidiarité et tenir compte des fortes différences existant entre les systèmes de protection sociale des États membres. Par ailleurs, l'article 153, paragraphe 4, du TFUE garantit aux États membres le droit de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et de ne pas en voir l'équilibre financier sensiblement affecté.

En conséquence, pour favoriser le processus de modernisation et de convergence des systèmes de protection sociale, **le recours à la clause passerelle pourrait être envisagé dans un avenir proche en vue de l'adoption de recommandations dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs.**

c) Conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union

Plusieurs directives de l'Union relatives à la migration légale réglementent les conditions d'entrée et de séjour et les droits de différentes catégories de ressortissants de pays tiers, comme les étudiants, les chercheurs, les travailleurs saisonniers ou les personnes faisant

l'objet d'un transfert temporaire intragroupe²⁷. Ces directives ont été adoptées en vertu de l'article 79, paragraphe 2, du TFUE, sur la base du vote à la majorité qualifiée et de l'exercice des pouvoirs de codécision du Parlement européen.

Ces règles visent à garantir l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Union sur divers points, y compris les conditions d'emploi (salaires, qualifications professionnelles, etc.). Parallèlement, l'abondante législation constituant l'acquis de l'Union dans le domaine social et celui de l'emploi²⁸, qui garantit entre autres des conditions de travail équitables ainsi que la protection de la santé et la sécurité au travail, s'applique à tous les travailleurs couverts par le droit national du travail dans un État membre, quelle que soit leur nationalité.

En outre, en vertu de différentes dispositions du traité relevant du vote à la majorité qualifiée, l'Union a adopté des recommandations concernant les mesures d'activation pour les personnes rencontrant des difficultés sur le marché du travail. À titre d'exemple, l'Union a déjà fourni des orientations avec la «garantie pour la jeunesse»²⁹, la recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail³⁰, et la recommandation du Conseil relative à des parcours de renforcement des compétences³¹. Ces recommandations, qui s'appliquent aussi aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union, reconnaissent que ces derniers constituent sur le marché du travail un groupe vulnérable nécessitant un soutien personnalisé. Ces recommandations sont actuellement appliquées et leurs effets, y compris sur les ressortissants de pays tiers en séjour régulier, doivent encore être évalués.

²⁷ L'acquis en matière de migration légale comprend les actes suivants:

- la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial;
- la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée;
- la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (directive «carte bleue européenne»);
- la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre;
- la directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier;
- la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe;
- la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

²⁸ À titre d'exemple, sur la santé et la sécurité au travail (directive-cadre 89/391/CEE et 25 directives connexes), et les conditions de travail: directive 91/533/CEE (déclaration écrite); directive 94/33/CE (jeunes au travail); directive 2008/104/CE (travail intérimaire); directive 2008/94/CE (protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur); directive 1997/81/CE (travail à temps partiel); directive 1999/70/CE (travail à durée déterminée); directive 2002/14/CE (information et consultation); directive 2003/88/CE (temps de travail).

²⁹ Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse (2013/C 120/01).

³⁰ Recommandation du Conseil du 15 février 2016 relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail (2016/C 67/01).

³¹ Recommandation du Conseil du 19 décembre 2016 relative à des parcours de renforcement des compétences: de nouvelles perspectives pour les adultes (2016/C484/01).

Par conséquent, le champ d'application potentiel de l'article 153, paragraphe 1, point g), du TFUE, qui permet à l'Union de soutenir et de compléter les activités des États membres en agissant dans le domaine des conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers en séjour régulier, sur la base de l'unanimité, semble plutôt limité.

Au vu de la législation relevant tant de l'acquis en matière de migration que de l'acquis social, et des recommandations en vigueur, **il semble qu'à l'heure actuelle, l'utilisation de la clause passerelle dans ce domaine ne présente aucune valeur ajoutée significative.**

d) Protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail

La protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail (licenciement) est la pierre angulaire des droits nationaux du travail. Elle est étroitement liée aux systèmes de protection sociale et aux institutions du marché du travail des États membres, ce qui englobe la participation des partenaires sociaux et les traditions de négociation collective. La durée et le niveau des prestations de chômage, le degré d'encadrement réglementaire des contrats de travail et les procédures judiciaires et extra-judiciaires diffèrent selon les États membres.

Au niveau de l'Union, la charte des droits fondamentaux de l'Union et le socle européen des droits sociaux³² établissent des principes horizontaux de protection contre les licenciements, mais c'est au niveau national que sont établis des cadres de protection complets fixant des normes minimales de protection des travailleurs contre les licenciements. Le droit national est le niveau idoine pour prendre en compte les spécificités des différents systèmes nationaux de protection, y compris sur le plan fiscal.

Le droit dérivé de l'Union comprend des mesures ciblées pour protéger les travailleurs les plus vulnérables contre le licenciement. Les femmes enceintes sont ainsi protégées. La directive sur le travail à temps partiel³³, la directive sur l'égalité entre hommes et femmes³⁴ et la directive sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante³⁵ assurent aussi une protection contre le licenciement et contre un traitement défavorable. La directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles³⁶ garantit aux travailleurs le droit d'être informés de la durée de la période de préavis et interdit le licenciement de travailleurs au motif qu'ils ont exercé leur droit à l'information. De même, la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée³⁷ interdit le licenciement des travailleurs au motif qu'ils ont demandé un congé de paternité, un congé parental, un congé d'aidant ou des formules souples de travail.

³² Aux termes du principe 7 b du socle européen des droits sociaux: «Les travailleurs ont le droit d'être informés des raisons conduisant à leur licenciement, préalablement à celui-ci, et de recevoir un préavis raisonnable. Ils ont le droit d'avoir accès à un système de règlement des litiges efficace et impartial et de bénéficier, en cas de licenciement injustifié, d'un droit de recours, assorti d'une compensation adéquate.»

³³ Directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES.

³⁴ Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

³⁵ Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil.

³⁶ [COM \(2017\) 797](#).

³⁷ [COM \(2017\) 253](#).

L'étroite corrélation avec les systèmes de protection sociale et les institutions du marché du travail des États membres, la diversité de ceux-ci ainsi que la nécessité de respecter la diversité des pratiques et des modèles de dialogue social au niveau national, plaident en faveur du maintien du vote à l'unanimité du Conseil en la matière. En outre, certaines des directives récemment adoptées, mentionnées ci-dessus, ne seront appliquées qu'après une période transitoire, il est donc encore trop tôt pour évaluer leurs résultats dans ce domaine. **Il ne semble pas exister à l'heure actuelle de raisons plaidant clairement en faveur de l'utilisation de la clause passerell.**

e) Représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs

La représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, reposent sur des principes généraux clés, ancrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union et dans le socle européen des droits sociaux³⁸. Les pouvoirs de l'Union dans ce domaine demeurent cependant assez strictement limités par le traité, qui exclut expressément les mesures relatives au droit d'association, au droit de grève et au droit de lock-out³⁹. De plus, il n'existe aucune législation spécifique au niveau de l'Union qui traiterai t cette question de manière générale⁴⁰.

Les règles et les traditions caractérisant la représentation et la défense collective varient considérablement au niveau national. Il existe des disparités significatives entre les États membres sur le degré de représentativité des partenaires sociaux, sur leur participation générale à la prise de décisions, sur le poids des négociations collectives et leur degré de centralisation. De plus, 18 États membres disposent de modèles de représentation des travailleurs au niveau des conseils d'administration des entreprises et ces modèles diffèrent beaucoup les uns des autres.

La Commission reste déterminée à soutenir le renforcement des capacités des partenaires sociaux, conformément à la déclaration conjointe quadripartite de la présidence du Conseil de l'Union européenne, de la Commission et des partenaires sociaux européens intitulée «Un nouveau départ pour le dialogue social»⁴¹.

³⁸ Aux termes du principe 8 du socle européen des droits sociaux: «Les partenaires sociaux doivent être consultés sur la conception et la mise en œuvre des politiques économiques, sociales et de l'emploi, conformément aux pratiques nationales. Ils doivent être encouragés à négocier et conclure des conventions collectives sur des sujets qui les concernent, dans le respect de leur autonomie et de leur droit à l'action collective. S'il y a lieu, des accords conclus entre les partenaires sociaux doivent être mis en œuvre à l'échelle de l'Union et de ses États membres. Les travailleurs ou leurs représentants ont le droit d'être informés et consultés en temps utile sur des sujets qui les concernent, en particulier en cas de transfert, de restructuration et de fusion d'entreprises, ainsi qu'en cas de licenciement collectif. La mise en place d'une aide pour renforcer la capacité des partenaires sociaux à promouvoir le dialogue social doit être encouragée.»

³⁹ Voir l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, selon lequel les dispositions de l'article 153 du TFUE ne s'applique ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out.

⁴⁰ Certains aspects de la représentation et de la défense collective sont traités, à des degrés divers, dans des instruments spécifiques comme la directive 2009/38/CE sur le comité d'entreprise européen, la directive 2001/23/CE sur le transfert d'entreprises, la directive 2001/86/CE complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs, la directive 2003/72/CE sur l'information et la consultation des travailleurs et leurs droits à la participation dans une société coopérative européenne, et la directive (UE) 2017/1132 sur certains aspects du droit des sociétés.

⁴¹ «Un nouveau départ pour le dialogue social», déclaration de la présidence du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne et des partenaires sociaux européens, 16 juin 2016; <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=fr>

La Commission s'est félicitée du programme de travail autonome 2019-2021 approuvé le 6 février 2019 par les organisations interprofessionnelles européennes de partenaires sociaux⁴², qui témoigne de leur volonté de dégager des solutions pour une économie européenne équitable, compétitive et pérenne.

L'étroite corrélation avec les règles et traditions nationales caractérisant la représentation et la défense collective ainsi que la diversité de celles-ci plaident fortement en faveur du maintien du vote à l'unanimité du Conseil en la matière. **Il ne semble pas exister à l'heure actuelle de raisons plaidant clairement en faveur de l'utilisation de la clause passerell.**

6. Conclusions et prochaines étapes

L'Union dispose déjà de procédures assurant une prise de décision efficace, rapide et souple dans le domaine social pour atteindre ses objectifs de promotion du bien-être de sa population, d'économie sociale de marché hautement compétitive, de plein emploi et de progrès social, de lutte contre l'exclusion sociale et la discrimination, et pour réagir à la mutation du monde du travail face à des évolutions mondiales telles que la numérisation, le vieillissement de la population et les migrations.

Au vu des considérations exposées dans la présente communication:

- s'agissant des domaines encore soumis au vote à l'unanimité, la prise de décision dans l'Union pourrait devenir plus rapide, plus souple et plus efficace grâce à un recours accru au vote à la majorité qualifiée ou à la procédure législative ordinaire, lequel favoriserait par ailleurs une culture du compromis et un processus décisionnel répondant aux besoins des citoyens et de l'économie de l'Union dans son ensemble et garantissant ainsi un marché unique équitable;
- quoi qu'il en soit, les traités garantissent la faculté d'utiliser ponctuellement les clauses passerelles, au cas par cas. Les domaines de la politique sociale qui relèvent encore du vote à l'unanimité et des procédures législatives spéciales ne sont pas tous pareillement indispensables pour améliorer la capacité de l'Union à agir;
- du point de vue de la Commission, il serait utile d'envisager le recours à la clause passerelle générale dans un proche avenir pour faciliter la prise de décision dans le domaine de la non-discrimination et l'adoption de recommandations en matière de sécurité sociale et de protection sociale des travailleurs. Dans les autres domaines (conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers en séjour régulier, licenciements; représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs), il ne semble pas exister à l'heure actuelle d'élément clair justifiant l'utilisation de la clause passerelle correspondante, mais la Commission reste attentive à toute évolution en ce sens;
- pour activer la clause passerelle dans les domaines de la non-discrimination et de la sécurité sociale et protection sociale des travailleurs, il faudrait que le Conseil européen adopte une décision à cet effet conformément à la procédure prévue à l'article 48, paragraphe 7, du TUE, comme indiqué dans la partie 4 de la présente communication.

⁴² Dialogue social européen: programme de travail 2019-2021 (CES, BusinessEurope, du CEEP et SMEunited); <https://www.businesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>

La Commission invite le Parlement européen, le Conseil européen, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, les partenaires sociaux et toutes les parties prenantes à engager un débat ouvert sur un recours accru au vote à la majorité qualifiée ou à la procédure législative ordinaire dans le domaine de la politique sociale sur la base de la présente communication.
