

LES SOURCES EMANANT DU DROIT SOCIAL DE L'UNION EUROPEENNE



TABLE DES MATIERES

1. Droit primaire	3
1.1. Les traités	3
1.1.1. Objectifs sociaux de l'UE.....	3
1.1.2. Compétence.....	4
1.2. Charte des droits fondamentaux de l'UE.....	5
2. Droit dérivé	5
2.1. Conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.....	6
2.2. Travailleurs détachés	6
2.3. Coordination des systèmes de sécurité sociale	7
2.4. Égalité de traitement en matière de sécurité sociale et d'intégration sociale.....	8
2.5. Salaires minimaux	8
3. Législation non contraignante	8
3.1. Coordination des politiques	8
3.2. Recommandations et communications.....	11
3.3. Subordination aux règles de la libre circulation et du droit de la concurrence.....	15

La notion d'acquis social de l'UE se réfère à l'ensemble des règles sociales qui existent dans l'ordre juridique de l'UE.

Cette notion comprend premièrement les objectifs et les compétences dans le domaine social émanant du droit primaire de l'Union européenne qui rassemble le [traité sur l'Union européenne \(TUE\)](#), le [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#) et la [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#) (1).

Ceux-ci sont ensuite mis en œuvre par le droit dérivé¹ de l'Union, notamment au moyen de directives (2).

En plus des instruments juridiquement contraignants, l'UE a également adopté des mesures « non contraignantes » (3).

L'EU n'influence pas la protection sociale des Etats-membres uniquement à partir des dispositions des traités et du droit dérivé concernant explicitement la protection sociale. Les autres politiques communes, comme celle de la concurrence, ont des incidences sociales, notamment au travers de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (4).

1. DROIT PRIMAIRE

1.1. Les traités

1.1.1. Objectifs sociaux de l'UE

L'article 3 du TUE mentionne le plein emploi, le progrès social, la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité intergénérationnelle et la protection des droits de l'enfant parmi les objectifs de l'Union. L'UE promeut également la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres.

L'Union prend en compte ces objectifs dans la définition et la mise en œuvre de toutes ses politiques et ses actions (clause sociale horizontale (art. 9 du TFUE)).

L'article 151 du TFUE détaille les objectifs de la politique sociale de l'UE : la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines dans la perspective d'un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions sont cités parmi les objectifs de l'UE et des États membres.

¹. Constitué des actes juridiques pris par les différentes institutions européennes dans l'exercice de leur compétence, en application du droit primaire européen.

1.1.2. Compétence

La politique sociale relève principalement de la responsabilité des Etats membres de l'UE. Cependant, certains aspects relèvent d'une compétence partagée avec l'UE.

Il est possible d'affirmer que l'UE dispose d'une triple compétence dans le domaine social sur la base du Traité de Lisbonne.

La première, issue de l'article 48 du TFUE, réside dans la possibilité pour le Parlement et le Conseil d'adopter selon la procédure législative ordinaire des mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs. Ces mesures ont pour objet de coordonner les législations nationales de sécurité sociale et en aucune façon de les harmoniser.

La deuxième, issue de l'article 153 du TFUE, permet au législateur européen d'adopter des directives d'harmonisation (à savoir une législation permettant aux pays de l'UE d'adopter des dispositions supplémentaires plus rigoureuses).

Ces directives concernent uniquement

- la santé et la sécurité des travailleurs ;
- les conditions de travail ;
- la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs ;
- la protection des travailleurs en cas de rupture de leur contrat de travail ;
- l'information et la protection des travailleurs ;
- la représentation collective et la défense des intérêts des travailleurs et des employeurs ;
- les conditions de travail pour les non-ressortissants de l'UE résidant légalement sur le territoire de l'UE ;
- l'intégration des personnes exclues du marché du travail ;
- l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leur traitement dans le domaine de l'emploi.

Dans tous ces domaines, l'Union européenne dispose d'une compétence législative lui permettant d'adopter des directives, bien que cette compétence soit limitée de deux façons : l'Union agit dans le cadre de la « compétence partagée » (article 4 du TFUE) et ne peut fixer que des prescriptions minimales.

Concernant plus précisément la sécurité sociale et la protection sociale, la compétence de l'UE pour rapprocher les législations nationales par voie de directive est limitée. En plus de la nécessaire unanimité au Conseil, il est prévu que les initiatives de l'Union « ne portent pas

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 ».

Aussi, la compétence de l'UE pour édicter des directives de politique sociale ne s'étend pas à la lutte contre l'exclusion sociale ni à la modernisation des systèmes de protection sociale, bien que l'Union ait une compétence dans ces matières. Cette compétence se limitera à encourager la coopération des États membres.

Cette troisième compétence de l'UE en matière sociale qui résulte des articles 153 et 156 du TFUE, permet au Conseil et à la Commission d'encourager la coopération entre les États membres notamment dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. En effet, l'article 153 établit la base juridique en vertu de laquelle l'Union « *soutient et complète l'action des États membres* » dans plusieurs domaines. Son objectif est d'améliorer les conditions de travail, la sécurité sociale et la protection sociale, la santé et la sécurité des travailleurs, l'information et la consultation des travailleurs, ainsi que l'intégration des personnes exclues du marché du travail. Le champ d'application et les modalités relatives à l'exercice des compétences de l'Union en la matière sont fixés à l'article 156 du TFUE, qui établit le cadre nécessaire à la mise en place d'une « méthode ouverte de coordination » en matière sociale. Il s'agit d'une forme d'élaboration de politiques intergouvernementales qui ne débouche pas sur des mesures législatives contraignantes européennes.

Les partenaires sociaux à l'échelle de l'Union européenne peuvent se charger de la mise en œuvre de ces mesures. Les articles 152, 154 et 155 du TFUE établissent le cadre juridique applicable à ce dialogue social au niveau européen. Dans les matières relevant de l'article 153 du TFUE, ces accords sont mis en œuvre « à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil ».

1.2. Charte des droits fondamentaux de l'UE

[La Charte des droits fondamentaux de l'UE](#) prévoit un large éventail de droits et principes sociaux tels que le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et à l'aide sociale.

Elle est contraignante pour les institutions de l'UE et pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. De nombreux droits et principes sociaux prévus par la Charte des droits fondamentaux de l'UE ont été matérialisés au moyen du droit dérivé. Ces mesures sont pleinement contraignantes pour les États membres et sont interprétées par la Cour de justice de l'UE à la lumière de la Charte.

Cependant, la Charte ne confère aucune compétence ou tâche supplémentaire à l'Union.

2. DROIT DERIVE

La majeure partie de l'acquis social de l'Union européenne se compose du droit dérivé dans les différents domaines allant de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (2.1) jusqu'à la situation des travailleurs détachés (2.2) et passant par la coordination de systèmes de sécurité sociale (2.3) et l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale et d'intégration

sociale (2.4). Récemment, la Commission européenne a proposé de donner un cadre juridique pour fixer un salaire minimum adéquat dans l'UE (2.5).

2.1. Conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

[La directive \(92/85/CEE\) sur les travailleuses enceintes](#) (congé de maternité) prévoit un congé de maternité payé, au moins à hauteur des indemnités de maladie, d'une durée minimale de 14 semaines. [La directive \(UE\) 2010/41 sur les travailleurs indépendants et les conjoints aidants](#) garantit également le versement d'une allocation de maternité suffisante pour permettre aux travailleuses indépendantes ou aux conjointes aidantes de travailleurs indépendants d'interrompre leur activité professionnelle pendant au moins 14 semaines.

[La directive \(UE\) 2019/1158 du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil](#) est entrée en vigueur le 2 août 2019. Elle prévoit : un congé de paternité rémunéré (a minima au niveau du congé maladie rémunéré) d'au moins 10 jours ouvrables pour les pères ou les seconds parents équivalents (là où ces derniers sont reconnus par la législation nationale); un congé parental d'au moins 4 mois dont 2 mois non transférables et rémunérés (dont le montant est laissé à la discrétion des Etats membres) ; un congé des aidants à 5 jours par an sans mention d'aucune rémunération ; des possibilités d'aménagements au travail pour les parents jusqu'à la 8^e année de l'enfant. Les États membres de l'UE ont trois ans² pour transposer les dispositions de cette directive dans leur législation nationale.

2.2. Travailleurs détachés

Dans le but de garantir des conditions de travail justes et équitables dans le contexte de la prestation temporaire de services transfrontaliers, [la directive \(UE\) 2018/957 du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE sur le détachement de travailleurs](#) étend le noyau dur de droits en vigueur dans l'État membre d'accueil applicables au travailleur détaché. Même si le travailleur détaché reste employé de l'entreprise qui le détache et relève donc de la législation de l'État membre d'origine, il bénéficie de certaines normes de base issues du droit de travail de l'État membre d'accueil (par exemple, le salaire minimal, le temps de travail, les congés). La directive de 2018 a introduit des changements en termes de rémunération, de durée de détachement (durée maximale du détachement de 12 mois pouvant être prolongée jusqu'à 18 mois) et de garanties pour les intérimaires détachés.

[Le règlement \(UE\) 2019/1149 du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail](#) est entré en vigueur le 1^{er} août 2019. Cette autorité vise à lutter contre les abus et la fraude au détachement. Elle prévoit de renforcer la coopération entre les Etats membres notamment par le partage d'informations et des inspections conjointes qui ne substitueront pas aux inspections nationales. Cette entité dispose aussi d'un rôle de médiation en cas de conflits et veut faciliter l'accès des salariés et employeurs aux informations sur leurs droits.

² Le délai de transposition est porté à 5 ans concernant les deux dernières semaines rémunérées du congé parental.

2.3. *Coordination des systèmes de sécurité sociale*

La majeure partie du droit de la sécurité sociale de l'UE consiste à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale au profit des personnes mobiles dans l'Union.

Ces systèmes nationaux ne sont pas harmonisés ; les pays décident en vertu de leur propre législation des bénéficiaires, du montant des prestations et des conditions d'octroi. Or, pour faire en sorte que la libre circulation des personnes soit possible dans la pratique, il y a lieu de coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale. Les objectifs fondamentaux de cette coordination sont les suivants :

- prévenir le chevauchement des prestations (les citoyens seraient couverts par un unique dispositif législatif et, dès lors, ne verseraient des contributions et ne recevraient des prestations qu'au regard d'un seul pays);
- assurer l'égalité de traitement entre les citoyens européens et les ressortissants nationaux;
- permettre la totalisation des périodes d'assurance, de travail ou de séjour dans d'autres pays;
- faire en sorte qu'un citoyen puisse conserver les prestations qu'il perçoit de la part d'un pays s'il part dans un autre pays.

Les modalités de cette coordination sont adoptées au niveau de l'UE par [le règlement de coordination \(CE\) 883/2004](#) et [le règlement d'application \(CE\) 987/2009](#) qui s'appliquent aux législations nationales en matière de prestations de maladie, de maternité et de paternité ou assimilées, de pension de vieillesse, de prestations de préretraite et d'invalidité, de prestations de survivant et d'allocations de décès, de prestations de chômage, de prestations familiales, ainsi que de prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Ils s'appliquent à tous les ressortissants communautaires bénéficiant d'une protection sociale dans un Etat membre.

Enfin, un règlement adopté en juin 2010 a étendu les règles de coordination aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'Union ([règlement UE 1231/2010](#)). La jurisprudence de la CJUE précise la portée de ses règles, y compris en matière de [coordination des prestations familiales](#).

Les règles relatives à la coordination sont régulièrement mises à jour. Le 13 décembre 2016, la Commission européenne a présenté sa [proposition](#) la plus récente visant à réviser partiellement les règlements sur la coordination des systèmes de sécurité sociale qui fait l'objet de plus de 5 ans de débats au niveau de l'UE. Le Conseil a présenté sa position vis-à-vis de la proposition de la Commission européenne le 21 juin 2018 et le Parlement européen sa position le 23 novembre 2018. L'accord interinstitutionnelle du 19 mars 2019 s'est soldé par un échec sous présidence roumaine du Conseil de l'UE au premier semestre 2019.

Les négociateurs du Parlement européen et de la présidence slovène du Conseil de l'UE ont annoncé avoir conclu le 16 décembre 2021 un accord provisoire sur les textes de révision des règlements européens de coordination de sécurité sociale. Les trois derniers points d'achoppement portaient sur les chapitres relatifs à la législation applicable et au

chômage. Le Comité des Représentants permanents (Coreper I), instance préparatoire aux réunions du Conseil de l'UE, a néanmoins rejeté l'accord provisoire le 22 décembre 2021.

2.4. *Égalité de traitement en matière de sécurité sociale et d'intégration sociale*

[La directive \(79/7/CEE\) relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale](#) garantit la protection contre les discriminations fondées sur le genre en ce qui concerne le champ d'application des régimes de sécurité sociale, les cotisations sociales et les prestations sociales.

2.5. *Salaires minimaux*

La Commission européenne a présenté [une proposition de directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'UE](#) le 28 octobre 2020. Cette proposition de directive n'aura pas de conséquences sur la liberté des États en matière de fixation des salaires minimums légaux. Mais il est demandé qu'avec la participation des partenaires sociaux soient déterminés des critères clairs et stables pour fixer leur niveau, qu'ils soient mis à jour régulièrement et que soient créés des organes consultatifs. Cette proposition de directive ne contient pas d'obligation d'introduire un salaire minimum légal dans les États membres où cela n'existe pas. Le 7 juin 2022, les négociateurs de la présidence du Conseil et du Parlement européen sont parvenus à un accord politique provisoire sur le texte.

3. **LEGISLATION NON CONTRAIGNANTE**

En plus des instruments juridiquement contraignants, l'UE a également adopté des mesures « non contraignantes ». En raison de leur nature non contraignante, ces mesures ne confèrent pas de droits sociaux au sens strict mais elles fournissent un cadre stratégique applicable à ces droits.

3.1. *Coordination des politiques*

L'UE est compétente pour coordonner les politiques de l'emploi des États membres. La coordination des politiques de l'UE en matière d'emploi et d'insertion sociale est menée dans le cadre d'une stratégie politique décennale : la Stratégie de Lisbonne de 2000 à 2010, suivi par la Stratégie "Europe 2020", pensée pour durer dix ans.

Les progrès accomplis dans la réalisation des cinq principaux objectifs de la stratégie Europe 2020³ sont évalués dans le cadre du [Semestre européen](#) (cycle de six mois chaque année). La Commission joue un rôle de coordination, et le Conseil est responsable en dernier ressort des orientations transmises aux États membres. Ce processus aboutit aux recommandations par pays que le Conseil adresse à chaque État membre sur la base de propositions de la Commission. Celle-ci assure le suivi de la mise en œuvre des recommandations par pays. Le Semestre a vocation à demeurer un instrument réactif et il évolue de manière continue pour ce qui est de sa portée et de ses priorités.

À la suite de l'apparition de la pandémie de Covid-19, les recommandations par pays avaient été revues au printemps 2020 afin de réparer les dommages économiques et sociaux immédiats de la crise, en favorisant le soutien au secteur de la santé et le maintien de l'emploi. Elles ont couvert l'incidence sanitaire et sociale de la crise actuelle, ainsi que les défis structurels à relever lors de la phase de reprise.

Le cycle de semestres européens 2021 a été temporairement [adapté](#) afin d'être coordonné avec [la facilité pour la reprise et la résilience](#)⁴ (FRR) qui est le volet le plus important du paquet [« Next Generation EU »](#) mis en place par l'UE pour surmonter les conséquences économiques de la pandémie de Covid-19. La publication de [la stratégie annuelle pour une croissance durable](#) a lancé le cycle de 2021 et s'inscrit pleinement dans la continuité de la stratégie de croissance de l'année précédente fondée sur [le pacte vert pour l'Europe](#) qui succède à la stratégie Europe 2020. La suite des semestres a été exceptionnellement différente en 2021 et n'a pas intégré pas les recommandations par pays mais les plans de relance et résilience. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations de 2019⁵ et 2020 a été néanmoins maintenu. La publication du [paquet automne](#) a lancé le cycle du Semestre européen 2022. Celui-ci comprend l'examen annuel de la croissance durable, les avis sur les projets de plan budgétaire (PPB) des États membres de la zone euro pour 2022, les recommandations politiques pour la zone euro et [la proposition de rapport conjoint sur l'emploi de la Commission](#). La FRR a rendu nécessaire de poursuivre l'adaptation du processus du Semestre européen en 2022, étant donné que sa mise en œuvre orientera le programme de réforme et d'investissement pour les

³ L'objectif dans le domaine de l'emploi était d'atteindre un taux d'emploi de 75% pour les 20-64 ans. En ce qui concerne l'inclusion sociale l'ambition était de sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale au minimum 20 millions de personnes d'ici 2020.

⁴ En vue de bénéficier de cette facilité, les États membres ont dû présenter leurs plans pour la reprise et la résilience à la Commission européenne. Chaque plan définit les réformes et les investissements à mettre en œuvre d'ici la fin de 2026.

⁵ Concernant l'accueil des jeunes enfants, la Commission européenne a formulé des recommandations par pays dans son [paquet de printemps du semestre européen 2019](#) : Chypre, la République tchèque, l'Irlande, la Slovaquie sont invitées à rendre l'accueil des jeunes enfants plus abordable ; l'Autriche, l'Irlande, la Slovaquie sont invitées à améliorer la qualité de l'accueil des jeunes enfants ; la République tchèque et la Pologne sont invitées à rendre l'accueil des jeunes enfants plus accessible. En outre, la Commission a recommandé que l'Autriche, la République tchèque, l'Italie et la Pologne améliorent l'accès aux modes de garde de qualité et abordables pour promouvoir la participation des femmes au marché de travail national. La Commission a également formulé des recommandations concernant le système d'assistance sociale en vigueur dans 11 États membres (Bulgarie, Estonie, Espagne, Finlande, Croatie, Hongrie, Italie, Lituanie, Lettonie, Portugal et Roumanie).

Dans son paquet d'automne du semestre européen 2019, la Commission européenne avait recommandé aux États membres de promouvoir entre autres l'accès universel à des services de soins (dont la garde d'enfants) abordables et de qualité dans l'objectif de permettre aux femmes de travailler et de réduire le risque de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les enfants et les groupes vulnérables. D'après la Commission, la lutte contre la pauvreté et les inégalités nécessite aussi des systèmes inclusifs et efficaces de prestations qui devraient se concentrer sur l'adéquation des prestations et de la couverture ainsi qu'optimiser les incitations à la participation au marché du travail. Des mesures sont particulièrement nécessaires pour favoriser la participation des travailleurs atypiques et non-salariés aux régimes de sécurité sociale.

années à venir. Comme annoncé dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable, le paquet de printemps réintroduit les rapports et les recommandations par pays⁶.

[Le socle européen des droits sociaux](#) est devenu un repère essentiel du semestre européen depuis le cycle de 2018. Les 20 principes ancrés dans le socle alimentent l'analyse de la situation sociale et de l'emploi dans les États membres et constituent la base des recommandations politiques qui leur sont adressées.

Plus précisément, [le tableau de bord social](#) attaché au socle européen des droits sociaux aide à examiner les résultats obtenus par les États membres en matière sociale. Parmi les 14 indicateurs clés du tableau de bord social figurent notamment le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, l'incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté ou encore le nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans dans des structures d'accueil formelles.

Afin d'assurer le suivi des objectifs intégrés dans [le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux](#), la Commission a annoncé la révision du tableau de bord social qui alimente le processus du Semestre européen. Le tableau de bord comprendra de nouveaux indicateurs clés, notamment sur la pauvreté infantile, l'accueil de l'enfance (rajout de l'indicateur secondaire relatif à la proportion d'enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire en structure d'accueil formelle) et le poids des coûts du logement.

Les politiques de conciliation entre vie privée et vie professionnelle jouent un rôle essentiel pour atteindre ces objectifs. A cet égard, l'atteinte des [objectifs de Barcelone](#) quant à la disponibilité des services d'accueil de la petite enfance adoptés par le Conseil européen en 2002 a été au cœur de la Stratégie de Lisbonne, puis de la Stratégie Europe 2020. En effet, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, les États membres se sont engagés à fournir à l'horizon 2010 des places d'accueil pour au moins 90 % des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire, et pour au moins 33 % des enfants de moins de trois ans. Dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, [un nouvel objectif de taux de couverture](#) a ensuite été fixé selon lequel 95 % des enfants ayant entre 4 ans et l'âge de l'obligation scolaire devraient participer à l'enseignement préscolaire avant 2020. [La révision des critères de Barcelone](#) (relatifs à l'accueil de la petite enfance) est attendue pour septembre 2022. [La Stratégie de l'UE en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025](#) invite les États membres à garantir, entre autres, des investissements adaptés dans les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance, notamment au titre des fonds de l'UE disponibles.

La politique de convergence passe également par la méthode ouverte de coordination (MOC). Connue sous le nom de MOC sociale dans le domaine de la protection sociale, elle soutient la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales sur la base d'objectifs et d'indicateurs communs. Cette méthode volontaire qui n'implique aucun transfert de compétence, complète les instruments législatifs et financiers de la politique sociale. Pour

⁶ Le paquet du printemps 2022 comprend : des rapports par pays simplifiés, recensant les lacunes par rapport aux défis qui ne sont relevés par les plans pour la reprise et la résilience ; des recommandations par pays destinées à faire progresser les efforts déployés par les États membres dans le cadre des plans pour la reprise et la résilience, mais qui visent aussi à relever les nouveaux défis socio-économiques. Des recommandations budgétaires sont également formulées.

l'heure, elle ne couvre que partiellement le champ de la protection sociale, étant limitée aux soins de santé, aux soins de longue durée, aux retraites et à la pauvreté-exclusion sociale.

3.2. Recommandations et communications

La législation non contraignante de l'UE dans le domaine social peut également inclure des échanges de bonnes pratiques, des évaluations comparatives, des cadres d'action et des codes de conduite, visant à établir un consensus et à créer des mesures d'incitation en faveur d'actions au niveau des Etats membres.

Conformément à l'article 288 du TFUE, les recommandations ne lient pas les Etats. De plus, l'article 153 du TFUE limite le champ d'application des recommandations du Conseil dans le domaine de la politique sociale. Elles peuvent néanmoins constituer d'importants outils de programmation des travaux, être utilisées par la CJUE lorsqu'elle interprète le droit de l'Union et servir de base dans le cadre des mécanismes de coopération.

Les communications sont des documents sans portée juridique transmis par la Commission (qui prennent souvent la forme de livres verts ou blancs) et énoncent les objectifs et les principes de l'action à entreprendre dans des sujets spécifiques et proposent même l'adoption d'actes de droit dérivé avec un contenu précis.

[La recommandation du Conseil de 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale](#) dispose que les personnes résidant dans l'UE devraient avoir accès à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine. Elle définit des principes communs visant à mettre en œuvre ce droit dans tous les États membres en vue de couvrir progressivement toutes les situations d'exclusion.

[La recommandation du Conseil de 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale](#) vise à garantir un niveau de ressources conforme à la dignité humaine, l'accès de tous les résidents légaux à la protection de la santé humaine, ainsi que le soutien à l'intégration sociale et à l'intégration dans le marché du travail. Elle appelle également à une large prise en charge d'un revenu de remplacement ou de prestations, ainsi qu'au renforcement d'une protection sociale appropriée pour les travailleurs non salariés.

Les mesures en faveur de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ont été encouragées par [la recommandation du Conseil de 1992 concernant la garde des enfants](#), mettant l'accent sur l'accès des parents qui travaillent ou qui suivent un enseignement ou une formation à des services de garde d'enfants et à des congés spéciaux, ainsi que sur l'amélioration de l'environnement, des structures et de l'organisation du travail pour les travailleurs ayant des enfants.

[Le train de mesures sur les investissements sociaux et la recommandation de la Commission de 2013 relative à l'investissement dans l'enfance](#) soulignent l'importance d'intervenir à un stade précoce et d'adopter des approches préventives. Elle prévoit une série de recommandations visant à améliorer l'avenir des enfants et à réduire la transmission des inégalités d'une génération à l'autre, notamment en mettant en place des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants qui soient de qualité et d'un coût abordable.

Concernant plus précisément les enfants les plus vulnérables, [la recommandation du Conseil de l'UE établissant la « Garantie européenne pour l'enfance »](#) a été adoptée le 14 juin 2021. Avec [la stratégie pour les droits de l'enfant](#), qui dresse un bilan des droits des enfants dans l'UE et propose des actions de l'UE pour les mettre en pratique pour les quatre années à venir, elles forment le « Paquet Enfance » présenté dans le cadre du plan d'action du socle européen des droits sociaux. La complémentarité de cette approche avec [la Stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030](#) est également à souligner. Ce dernier document place l'éducation inclusive au premier rang des priorités en matière d'éducation au niveau de l'UE, et ceci en commençant par l'éducation et l'accueil de la petite enfance. En parallèle, la Commission a publié [une boîte à outils pour l'inclusion dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance](#) qui comporte un chapitre spécifique sur les enfants handicapés.

Quant à la Garantie européenne pour l'enfance, les États membres sont invités à offrir aux enfants dans le besoin (les personnes de moins de 18 ans vivant dans des ménages menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale) un accès effectif et gratuit⁷ à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, à l'éducation et aux activités scolaires, aux soins de santé, à au moins un repas sain chaque jour d'école, à un accès effectif à une alimentation saine et à un logement convenable.

En matière de logement, les États membres sont invités à évaluer et à réviser, si nécessaire, les politiques nationales, régionales et locales en matière de logement (y compris en matière d'allocations de logement) et à prendre des mesures pour veiller à ce que les intérêts des familles avec des enfants dans le besoin soient dûment pris en compte. Le considérant 24 rappelle par ailleurs que les dépenses de logement représentent une lourde charge notamment pour les ménages à revenu unique, en particulier ceux dirigés par des femmes.

Lors de l'identification des enfants dans le besoin et de l'élaboration de leurs dispositions nationales, les États membres devraient prendre en considération, au sein de ce groupe, les besoins spécifiques des enfants issus de milieux défavorisés notamment lorsqu'ils sont sans-abri, handicapés, souffrant de maladie mentale, en situation familiale précaire, placés dans des structures d'accueil alternatives ou issus de l'immigration.

Les fonds de l'UE destinés à soutenir ces actions sont disponibles au titre du Fonds social européen plus (5% des financements fléchés sur la pauvreté infantile pour les États membres présentant un taux de pauvreté infantile élevé) ainsi qu'au titre du Fonds européen de développement régional, InvestEU et de la facilité pour la reprise et la résilience.

Dans le cadre de la gouvernance et de l'évaluation de la mise en œuvre de la Garantie, les États membres devront présenter, dans les neuf mois qui suivent, des plans d'action nationaux couvrant la période jusqu'en 2030. Pour ce faire, les États membres doivent nommer des coordinateurs nationaux afin de réaliser un suivi de la mise en œuvre des plans nationaux. De plus, les États membres devront faire un rapport tous les deux ans à la Commission sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette recommandation. La Commission

⁷ L'accès effectif et gratuit fait référence, selon les termes de la recommandation, à « une situation dans laquelle les services sont facilement disponibles, abordables, accessibles, de bonne qualité, fournis en temps utile, et dans laquelle les utilisateurs potentiels connaissent leur existence et savent qu'ils ont le droit de les utiliser, et sont fournis gratuitement, soit par l'organisation et la fourniture de ces services, soit parce que des prestations adéquates sont prévues afin d'en couvrir le coût ou les frais, ou de manière à ce que la situation financière ne fasse pas obstacle à l'égalité d'accès ».

européenne, pour sa part, suivra les progrès réalisés dans le cadre du semestre européen et publiera, le cas échéant, des recommandations par pays.

Cette initiative s'inscrit dans la continuité de la Garantie pour la jeunesse de 2013 qui est un engagement pris par l'ensemble des pays de l'UE de veiller à ce que tous les jeunes âgés de moins de 25 ans puissent bénéficier d'une offre de qualité à : un emploi, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou la fin de leurs études. Afin de renforcer cet engagement et de répondre à un contexte de crise, une nouvelle recommandation, adoptée en octobre 2020 et intitulée [« un pont vers l'emploi – Renforcer la garantie pour la jeunesse »](#), est venue remplacer celle de 2013.

La Commission a publié le 26 avril 2017 sa [recommandation](#) pour un [Socle européen des droits sociaux](#) dont la [proclamation](#) interinstitutionnelle officielle a été adoptée par le Conseil de l'UE, le Parlement européen et la Commission lors du sommet social de Göteborg le 17 novembre 2017. Elle a pour objectif de renforcer l'acquis social et d'assurer aux citoyens la possibilité d'exercer leurs droits de manière plus efficace. La recommandation repose sur [20 principes clés](#) déclinés autour de 3 grands axes : l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, les conditions de travail équitables, la protection sociale et l'inclusion sociale. Ces principes comprennent « le droit des enfants d'avoir accès à une éducation et des soins abordables dans la petite enfance » et d'être « protégés de la pauvreté ».

Sans pouvoir légal direct, le Socle européen des droits sociaux constitue avant tout un cadre de référence visant à garantir le bon fonctionnement et l'équité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale. Il indique la direction à suivre par les États pour mener les réformes à l'échelon national et parvenir à de meilleures conditions de vie et de travail en Europe.

[Le plan d'action sur le Socle européen des droits sociaux](#) présenté par la Commission européenne en mars 2021 convertit ces 20 principes en actions concrètes au bénéfice des citoyens. Il propose également de grands objectifs que l'UE devrait avoir réalisés d'ici 2030 :

- un taux d'emploi d'au moins 78 % au sein de l'UE
- une participation d'au moins 60 % des adultes à des actions de formation chaque année
- une réduction d'au moins 15 millions du nombre de personnes menacées d'exclusion sociale ou de pauvreté dont au moins 5 millions d'enfants.

Les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, le président du Parlement européen, la présidente de la Commission et le premier ministre portugais (au titre de la présidence du Conseil de l'UE) ont souscrit à ces objectifs dans [un engagement commun](#) signé le 7 mai 2021. Le Conseil européen a adopté le 8 mai 2021 une [Déclaration](#) visant à donner suite au plan d'action sur le Socle européen des droits sociaux.

Dans le domaine spécifique de la petite enfance, [la recommandation du Conseil relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance](#) a été adoptée le 23 mai 2019. Parallèlement, le Socle européen des droits sociaux précise dans son principe 11 que

« les enfants ont droit à une éducation de la petite enfance à des prix abordables ainsi qu'à des soins de qualité ».

[Une nouvelle stratégie européenne en matière de soins](#) est attendu pour septembre 2022 tant pour les soignants que pour les bénéficiaires de soins, qui s'étendra de l'aide à l'enfance aux soins de longue durée. Elle portera également sur l'éducation et l'accueil des enfants, en accordant une attention particulière aux enfants handicapés et à ceux issus de groupes défavorisés.

Le 8 novembre 2019, le Conseil de l'UE a adopté [la recommandation relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale](#). Cette recommandation traite des différentes branches de la protection sociale (hormis l'assistance sociale et les systèmes de revenus minimums) et complète les lignes directrices déjà adoptées, particulièrement celles relatives aux mesures d'activation ou de retour sur le marché de l'emploi. Au cœur de cette recommandation figure le principe selon lequel tous les travailleurs salariés et non salariés devraient être couverts par des régimes de protection sociale en matière de chômage, de maladie, de maternité ou de paternité, d'accident du travail et de maladie professionnelle, d'invalidité et de vieillesse.

La Commission européenne a présenté le 27 janvier 2021 [le livre vert sur le vieillissement](#) qui a lancé un vaste débat sur les défis et les opportunités liés au vieillissement de la société européenne. Elle expose l'impact de cette tendance démographique et a invité le public à exprimer son point de vue sur la manière d'y répondre dans le cadre d'une consultation publique dont l'objectif était de recueillir l'avis des parties prenantes afin de contribuer à la préparation d'éventuelles réponses politiques.

Une proposition de recommandation du Conseil sur le revenu minimum est attendue pour 2022 dans le prolongement [des conclusions du Conseil de l'UE adoptées en octobre 2020 sur le renforcement de la protection par le revenu minimum afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte de la pandémie du Covid-19 et au-delà](#).

Concernant plus spécifiquement les zones rurales, la Commission européenne a publié le 30 juin 2021 [la Communication « Une vision à long terme pour les zones rurales de l'UE – Vers des zones rurales plus fortes, connectées, résilientes et prospères à l'horizon 2040 »](#). Elle est composée d'un pacte rural et un plan d'action rural. Ce dernier se décline en quatre domaines d'action, soutenus par des initiatives phares, pour permettre aux zones rurales d'être plus fortes en améliorant l'accès aux services et la promotion de l'innovation sociale ; connectées en améliorant l'accès au numérique, résilientes en garantissant la résilience sociale et prospères.

L'Union européenne plaide également pour la revalorisation de la place réservée à la politique sociale dans les stratégies de développement. Le rôle fondamental de la protection sociale dans l'aide au développement et dans la lutte contre la pauvreté est reconnu notamment dans la [communication](#) du 20 août 2012.

3.3. *Subordination aux règles de la libre circulation et du droit de la concurrence*

Même si les Etats membres sont libres d'aménager leurs systèmes de protection sociale, ils doivent, dans l'exercice de cette compétence, respecter les règles fondamentales des traités. Cela comprend l'obligation de respecter les dispositions relatives à la libre circulation et au droit de la concurrence (entente, monopole, abus de position dominante, aide d'État). En effet, comme le considère la Cour de justice de l'UE (CJUE), la séparation entre ce qui relève du champ économique et du champ social n'est pas stricte.

La CJUE a jugé dans une série d'[arrêts](#) (voir notamment 1, 4, 5, 12, 33 et 37) que les droits accordés aux citoyens de l'UE s'étendent au domaine de la sécurité sociale et viennent compléter les règles en matière de protection sociale applicables aux personnes faisant usage de leur droit de circulation. Les effets de la qualité de citoyen de l'UE sur les droits en matière de prestations sociales ont toutefois été modérés dans une autre série d'[arrêts](#) de la CJUE.

Le marché intérieur a également contribué à consolider les principes de base de la sécurité sociale : le monopole des régimes de base de sécurité sociale a été conservé par la CJUE. D'après [la Cour](#) (voir notamment 17, 41, 47, 52), les organismes de sécurité sociale fondés sur le principe de la solidarité nationale dans le cadre d'une affiliation obligatoire, et en premier lieu les régimes légaux de base, ne constituent pas des entreprises au sens du droit de la concurrence de l'UE.

A la différence des régimes de sécurité sociale obligatoires remplissant une fonction exclusivement sociale hors du champ d'application du droit de la concurrence, [l'appréciation](#) (voir notamment 21, 31, 34) peut être différente pour les régimes complémentaires au regard de la licéité des monopoles.