

CONV 433/02

CONTRIB 155

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato

alla: Convenzione

**Oggetto: Contributo del Sig. Emilio Gabaglio, osservatore presso la Convenzione:
"Un trattato costituzionale per un'Europa sociale e dei cittadini"**

Il Segretario generale della Convenzione ha ricevuto dal Sig. Emilio Gabaglio, osservatore presso la Convenzione, il contributo in allegato.



“UN TRAITE CONSTITUTIONNEL POUR UNE EUROPE SOCIALE ET DES CITOYENS”

Contribution de la CES à la Convention européenne

(adoptée par le Comité exécutif de la CES les 9-10 octobre 2002)

Confédération Européenne des Syndicats – ITUH, Bd du Roi Albert II, 5 - 1210 Bruxelles, Belgique

tél. : +32/2/2240411 - fax : +32/2/2240454 - email : etuc@etuc.org

Contribution de la CES à la Convention européenne

“Un traité constitutionnel pour une Europe sociale et des citoyens”

Le processus d'intégration européenne, malgré ses lacunes, reste une réalisation historique majeure du peuple et des nations européennes, à laquelle le mouvement syndical a contribué efficacement dès son début, avec la conviction qu'il a promu la paix et la démocratie ainsi que le développement économique et le progrès social.

Pourtant, l'Europe entre aujourd'hui dans une nouvelle phase : le continent sera bientôt réuni à travers l'élargissement de l'UE ; la mondialisation doit être gérée dans l'intérêt de tous ; les travailleurs et les citoyens au sens large s'attendent à ce que l'on réponde à leurs besoins et leurs aspirations de manière plus efficace.

A cette fin, les missions et les buts de l'Union européenne doivent être réorientés et complétés, ses compétences doivent être redéfinies et ses institutions réformées afin de gagner une légitimité démocratique renforcée.

I. Les défis de la réforme des traités

La CES partage l'opinion que le moment est venu de procéder à un remaniement fondamental des traités élaborés progressivement lors des CIG successives. Dans une certaine mesure, il s'agit de codifier, rationaliser et clarifier les dispositions des traités actuels. Mais comme en témoigne la déclaration de Laeken, les thèmes inscrits à l'ordre du jour du processus de « L'avenir de l'Europe », qui culminera avec la réforme des traités, seront sensiblement plus étendus et plus ambitieux. Une question essentielle sera la « constitutionnalisation » des traités européens et, partant, l'établissement de la coopération européenne, de ses missions et de sa « finalité ».

La CES souscrit à la nécessité et à l'objectif d'adopter désormais un « **traité constitutionnel européen** » (qui serait un jalon historique sur la voie d'une authentique « constitution »), qui reflète l'évolution de l'Union selon un programme fédéralement équilibré, qui pratique simultanément la subsidiarité, la complémentarité, la solidarité et la cohésion sociale, et qui définit clairement les objectifs, la juridiction, les missions et les compétences de l'Union.

Une question clé que la Convention européenne devra aborder dans la préparation de la réforme des traités par la CIG de 2004, c'est le défi vital de rapprocher l'Union de ses travailleurs et de ses citoyens. Il y a un besoin manifeste d'intensifier le soutien de la population au projet d'intégration européenne. L'inclusion de la Charte européenne des droits fondamentaux dans le « traité constitutionnel de l'UE » jouera à cet égard un rôle déterminant. Il faut que l'on puisse se rendre compte que dans les faits « **l'Europe fait la différence** » en ce sens qu'elle veille aux intérêts des citoyens et des travailleurs à l'ère de la mondialisation. Comme les récents événements internationaux l'ont montré, il est essentiel – et cela constitue une grande valeur ajoutée pour l'UE – que celle-ci puisse, en conjonction avec ses États membres, assumer son rôle dans le monde et gérer efficacement les enjeux mondiaux communs. De toute évidence, la question de « **plus d'Europe** » occupera le cœur de la réforme des traités. Le projet d'intégration européenne s'étend au-delà d'un marché et d'une monnaie uniques ; le but doit être de réaliser une Union politique et sociale au sens propre du terme.

Cette évolution rend d'autant plus importante la nécessité de **combler les déficits de transparence et de démocratie** (y compris au niveau national) par la réforme des traités. Les **missions de l'Union** se sont largement développées depuis son avènement, il y a un demi-siècle, et il est fondamental de conférer une légitimité démocratique aux institutions et aux processus décisionnels de l'Union afin qu'elles soient à la hauteur de ses tâches actuelles et futures.

A cet égard, un aspect primordial a trait au rôle renforcé que doivent jouer les partenaires sociaux et de prévoir dans le « traité constitutionnel européen » un système européen de relations industrielles. Par ailleurs, l'Union doit impérativement réformer ses processus décisionnels afin d'assurer son efficacité. Le besoin en est d'ores et déjà palpable dans une Union de 15 États membres, et le problème ne fera que s'accroître proportionnellement à l'élargissement.

À la suite de plusieurs modifications apportées aux traités au cours d'une période relativement brève, la réforme de 2004 doit s'assigner pour objectif clair de satisfaire aux critères requis pour la préparation de l'avenir, à savoir disposer d'une structure de traité qui assure une UE dynamique, capable de s'adapter, sans nécessairement devoir convoquer une CIG pour répondre aux exigences en constante évolution pour que l'UE s'acquitte de son rôle dans le maintien de la paix, de la stabilité, de la démocratie, du développement économique, de la diversité culturelle et du bien-être en Europe et au niveau mondial.

Il n'est donc pas exagéré, eu égard au processus de réforme des traités mis sur les rails, d'affirmer que l'Union européenne se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, et que la **Convention européenne** a été investie de la lourde responsabilité de donner une réponse constructive à ce défi commun et de paver la route à une issue fructueuse du processus de réforme sur l'Avenir de l'Europe par la CIG de 2004.

La CES est convaincue que la méthode constructive pour atteindre cet objectif consiste à suivre une « **approche entraînée par la politique** », en mettant d'abord l'accent sur les missions et les défis communs et en recherchant ensuite les solutions institutionnelles permettant la réalisation de ces objectifs concrets, sur la base de critères généraux, plutôt qu'en se focalisant sur une discussion constitutionnelle abstraite sur l'architecture ou la subsidiarité.

La CES a recommandé d'emblée qu'une constitutionnalisation des traités européens soit le fruit d'un « **Pacte constitutionnel** » qui reflète l'ensemble de la société européenne et ses citoyens. Le fait de mandater une Convention européenne satisfait à l'un des prérequis, et l'inclusion des partenaires sociaux européens en qualité d'observateurs au sein de la Convention européenne rehausse sensiblement les possibilités d'aboutir à un tel pacte. Il convient également de saluer l'implication totale des pays candidats dans les travaux de la Convention européenne, et la CES préconise le respect d'un calendrier qui permette de conclure la CIG de 2004 en temps utile pour les élections du PE et l'entrée de nouveaux États membres dans l'Union.

Bien que les aspirations différentes quant à la finalité de l'Union (et aux facteurs sous-jacents aux problèmes qui n'ont pas manqué de se poser pour un consensus sur des réformes ambitieuses, lors de la CIG de Nice elle-même) ne doivent pas être négligées dans le processus de réforme de « L'avenir de l'Europe », la CES souligne avec insistance le **point de départ positif de la recherche de réponses européennes communes** : que les États membres, quoique de cultures différentes, partagent des valeurs européennes communes, ainsi que l'exprime la Charte européenne des droits fondamentaux ; qu'il existe un soutien réciproque de base au développement durable et au modèle social européen, incluant le rôle des partenaires sociaux et les services d'intérêt général ; et que les États membres partagent généralement des critères communs en ce qui concerne les institutions efficaces et démocratiques et les processus décisionnels. Le défi et la tâche « pratique »

pour la Convention européenne consisteront à trouver des solutions fédératrices et à construire sur l'intégration européenne déjà réalisée, en prenant en compte les différentes traditions constitutionnelles et les structures politiques dans les États membres. L'adoption politique de la Charte européenne, en dépit de ses déficiences, représente une étape décisive dans le processus de constitutionnalisation de l'Europe.

II. Missions européennes et priorités politiques syndicales

Aux yeux de la CES, l'**objectif général** devrait être la réalisation d'une Union européenne bâtie sur la paix, la liberté, la démocratie, les droits fondamentaux, la solidarité, la justice sociale et l'égalité, le plein emploi et des emplois de qualité, la cohésion sociale et territoriale, le bien-être et la prospérité, et fondée sur les principes du modèle social européen, des services d'intérêt général et d'une économie de marché sociale. En conséquence, le dialogue social et le rôle autonome des partenaires sociaux, y compris leur rôle en tant que corégulateurs également au niveau européen, ainsi que le développement d'un système européen de relations industrielles, doivent constituer un pilier essentiel de l'Union européenne. Le marché et la monnaie unique sont des facteurs importants de l'intégration européenne, mais on ne peut se limiter à ces deux outils; l'intégration européenne doit inclure une union sociale et une gouvernance économique européenne, et évoluer vers une union politique reposant sur des institutions démocratiques et efficaces et la pleine reconnaissance des droits civils et sociaux. L'Union doit également avoir une claire mission au niveau de sa dimension extérieure et planétaire.

La réalisation de ces objectifs exige « plus d'Europe ». Le but ne doit pas être de réduire, mais de clarifier, d'adapter et d'élargir les compétences de l'UE en fonction de ces nouvelles missions et de ces défis communs.

UNE UNION GARANTISSANT LE RESPECT DE DROITS FONDAMENTAUX COMMUNS

La Charte européenne pose un jalon dans le processus de constitutionnalisation de l'Europe. La Charte étant en principe une codification, approuvée politiquement, des valeurs et des droits communs à ses États membres, que l'UE doit respecter, il sera essentiel de faire apparaître aux travailleurs et aux citoyens que les États membres, en dépit de leurs disparités culturelles, partagent bel et bien des valeurs européennes communes telles qu'elles sont exprimées dans la Charte, en reflétant le caractère indivisible des droits politiques, civils, sociaux et syndicaux.

La CES recommande instamment que la Charte, malgré les lacunes qui subsistent, soit intégrée comme une pierre angulaire dans le traité constitutionnel de l'Union d'une manière juridiquement contraignante (soit directement en tant qu'élément constitutif du traité, soit par le biais d'un protocole annexé au traité) et qu'une procédure de suivi politique soit prévue par le biais d'une référence dans le traité, également dans la perspective de son évolution dynamique ultérieure.

Cette procédure de suivi revêt une importance d'autant plus grande qu'il est apparemment impossible d'améliorer la Charte dans le processus actuel de réforme des traités, aussi peu de temps après que la Convention sur la Charte s'est accordée sur un compromis. La CES appelle toutefois, en guise de condition indispensable à son soutien à la Charte, à ce que les lacunes du traité à propos des droits syndicaux transnationaux soient palliées, conformément aux propositions de la CES, par une inclusion explicite dans le traité constitutionnel du respect des droits syndicaux transnationaux et l'autonomie des partenaires sociaux aux niveaux européen et transnational.

Comme la Charte de l'UE n'implique pas de changement pour les Etats membres pour ce qui est de la protection des droits fondamentaux, parce qu'elle stipule explicitement qu'elle s'adresse à l'UE et ses institutions «en prenant dûment en compte le principe de subsidiarité » et aux Etats membres dans la mesure où ils mettent en oeuvre le droit de l'UE, la CES propose également que le traité constitutionnel inclue l'obligation pour les États membres de souscrire aux droits équivalents dans les instruments européens et internationaux sur lesquels se fonde la Charte européenne, et de les respecter.

La CES recommande également à l'UE d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme.

UNE UNION DOTE E D'UN « SYSTEME EUROPEEN DE RELATIONS INDUSTRIELLES »

Une priorité essentielle pour la CES est d'assurer que le traité constitutionnel et le traité sur la politique de l'UE reconnaissent les droits syndicaux (transnationaux) et renforcent à tous les échelons l'autonomie et le rôle des partenaires sociaux, également en tant que corégulateurs. Il serait extrêmement significatif qu'un principe de « subsidiarité horizontale » soit également respecté au niveau européen, ainsi qu'il l'est au niveau national dans les États membres. Au rang des **objectifs principaux** il convient d'ancrer dans les traités remaniés : 1. les conditions cadres permettant un système européen de relations industrielles, en garantissant en particulier le respect des droits syndicaux transnationaux (c-à-d les droits à l'information et à la consultation dans l'entreprise, la liberté d'assemblée et d'association et aux négociations et actions collectives) d'une manière respectant pleinement les systèmes nationaux de négociations et d'actions collectives et **l'autonomie des partenaires sociaux**, ainsi que 2. le rôle et les droits des partenaires sociaux européens en tant que corégulateurs et leur implication dans les processus décisionnels connexes au niveau européen en général en ce qui concerne la consultation et la concertation sur toute question concernant leurs intérêts et leurs responsabilités directes, **appliquant ainsi un principe de « subsidiarité horizontale »**. La reconfirmation des dispositions existantes du chapitre Politique Sociale (articles 138-139 du TCE) concernant le rôle des partenaires sociaux européens constitue un objectif clé.

Par conséquent, on doit assurer que les dispositions des traités, surtout l'article 137,5 du TCE (Nice), ne posent pas d'obstacle à la garantie du respect des droits syndicaux fondamentaux. A moins que l'on arrive à prouver qu'il est compatible à cet égard, la CES souligne la nécessité de modifier l'actuel article 137, 5 du TCE (Nice), en supprimant la référence au « droit d'association » et au « droit de grève ».

Dans la perspective d'un renforcement du fonctionnement du dialogue social, le traité devrait prévoir la création d'une: **«Infrastructure permanente des partenaires sociaux européens»**, visant à assurer et à développer efficacement la consultation, le dialogue social et la négociation institutionnalisés avec les partenaires sociaux européens reconnus aux niveaux interprofessionnel et sectoriel sur les questions ayant trait au traité européen.

La question des dispositions pertinentes du traité doit également être clarifiée, notamment en ce qui concerne la « **concertation sociale** » relative aux sommets sociaux et aux comités du Conseil, et en ce qui concerne les activités liées aux relations extérieures (OIT, OMC, institutions financières internationales, ONU) et aux accords bilatéraux, commerciaux et autres.

Une des perspectives intégrées dans la proposition de la CES est que les partenaires sociaux européens, dans les limites de leurs compétences, devraient compléter les réformes des traités

proposées par un accord définissant le cadre de négociations autonomes aux niveaux européen et transnational, comprenant la question connexe de l'arbitrage, de la médiation et de la conciliation.

Ici aussi la CES suggère de réformer la CEJ, dans le but d'attribuer aux partenaires sociaux :

1. le statut de « requérants privilégiés » qui comprend également le droit de saisir la CEJ pour des affaires concernant les institutions européennes qui n'ont pas respecté ou qui ont enfreint une obligation du Traité et
2. le droit d'être consultés et de soumettre par écrit des remarques dans les affaires portées devant la CEJ concernant la législation communautaire en matière de mise en œuvre des accords-cadres du dialogue social européen.

De plus, concernant les affaires relatives à la mise en œuvre et à l'interprétation des acquis sociaux communautaires ou des affaires qui touchent aux droits des travailleurs et aux droits syndicaux, on devrait envisager la possibilité de faire traiter de telles affaires par une chambre sociale et du travail distincte, comprenant des experts désignés par les partenaires sociaux.

Les propositions de la CES sur la réforme des traités devraient être perçues comme une contribution, dans le développement ultérieur de la déclaration commune des partenaires sociaux européens de Laeken et dans le contexte de la Convention européenne, en vue de revisiter et de rationaliser le développement historique et graduel, avec pour objectif l'établissement d'un cadre européen efficace (aussi d'un point de vue économique) et cohérent pour le rôle et responsabilités renforcées des partenaires sociaux. Ce cadre devrait incorporer les pratiques existantes et être adéquat et flexible pour une évolution dynamique future vers un système européen de relations industrielles.

La CES a l'intention de faire discuter ces propositions et de les développer plus avant avec les autres partenaires sociaux européens dans le contexte des débats de la Convention européenne sur la réforme, en ce qui concerne notamment une proposition concrète relative aux modalités d'une « Infrastructure permanente des partenaires sociaux européens » mais également à propos d'un accord supplémentaire définissant le cadre de négociations autonomes au niveau européen, en ce comprises les questions apparentées de l'arbitrage, de la médiation et de la conciliation.

« UNE UNION SOCIALE AVEC UNE GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE »

Une des priorités clés de la CES est qu'une « gouvernance économique européenne », fondé sur les principes d'une économie de marché sociale, soit intégré parmi les missions fondamentales de l'Union dans le traité constitutionnel, et que le cadre d'une gouvernance économique européenne, en tant que mandat commun, soit en conséquence établi dans le traité sur la politique de l'UE en vue de rendre possible la poursuite des objectifs d'une économie de marché sociale.

La perspective sociétale du projet d'intégration européenne a enfin changé depuis les réformes des traités de Maastricht et d'Amsterdam. Bien que le travail ne soit pas terminé, le traité de l'Union lui-même et ses objectifs (article 2 du TUE), les principes et les actions de la Communauté (articles 2 et 3 du TCE), l'introduction de l'euro, le rôle reconnu des partenaires sociaux européens, les nouvelles compétences en matière de politique sociale, le concept du modèle social européen, la Stratégie européenne pour l'emploi, la coopération politique économique et la stratégie de Lisbonne pour un développement économique et social durable représentent autant de jalons importants, qui attestent que les ambitions du projet d'intégration européenne vont au-delà du marché unique, et même de l'union monétaire. L'objectif consiste aujourd'hui à bâtir une union économique, sociale et politique, dans laquelle les objectifs de politique économique, sociale et de l'emploi sont poursuivis directement comme des objectifs cibles de la coordination européenne et sur le

fondement du modèle social européen et de ses valeurs. Cette approche sociétale et cet objectif convenu pour l'intégration européenne doivent être inscrits dans les traités.

Par voie de conséquence, la CES fait 7 propositions:

1. Economie de marché sociale

La référence fondamentale dans le traité (articles 4, 98 et 105 du TCE) devrait être les principes de « l'économie de marché sociale », et non plus « une économie de marché ouverte à la libre concurrence », ce qui n'est plus approprié à l'heure actuelle.

2. Plein emploi

De même, il doit être affirmé sans ambiguïté que l'objectif de l'Union (article 2 du TUE) et la mission de la Communauté (article 2 du TCE) consistent à promouvoir le « plein emploi » (et non l'objectif non quantifiable d'un « niveau d'emploi élevé »); la même chose s'appliquant à « l'inclusion sociale ».

3. 'Gouvernance économique européenne'

L'objectif d'une 'gouvernance économique européenne' doit donc être inclus au rang des missions fondamentales de l'UE dans le traité constitutionnel (article 2 du TUE, articles 2 et 3 du TCE), et le cadre d'une gouvernance économique européenne doit être défini comme un mandat commun dans le traité sur la politique de l'UE afin de permettre la poursuite des objectifs d'une économie de marché sociale (articles 3 et 4 du TCE, par exemple). Le but devrait être d'établir un cadre auquel tous les Etats membres participeraient et dans lequel les partenaires sociaux joueraient un rôle institutionnalisé. Tenant en compte tous ces éléments, l'objectif d'un cadre de gouvernance économique européenne devrait être d'approfondir et d'améliorer la coordination du dosage politique (macroéconomique) au lieu de chercher à adopter une politique économique unique ou commune.

Une 'Euro-zone Ecofin' devrait être créée afin de mettre en pratique des dispositions des traités relatives à la gouvernance économique de l'euro-zone.

4. Institutionnalisation des procédures de la « stratégie de l'UE pour le développement économique et social durable »

Les procédures régissant la stratégie économique, sociale et environnementale de l'UE – c-à-d la stratégie de base de l'UE lancée lors des Conseils européens de Lisbonne et Stockholm – devraient figurer dans le traité sur la politique de l'UE. En gros, la CES peut accepter les propositions faites par la Commission dans sa communication d'août 2002 sur les procédures de rationalisation. Par conséquent:

- a. Le Conseil européen annuel du printemps devrait fixer les orientations politiques générales de l'UE en matière économique, sociale et durabilité.
- b. Avant le Conseil européen du printemps, la Commission devrait présenter :
 - un package sur la mise en œuvre composé de 2 parties traitant respectivement de la mise en œuvre des grandes orientations de politique économique et des orientations en matière d'emploi, et
 - le bilan de synthèse comprenant des propositions pour les conclusions du Conseil.

- c. Après le Conseil européen la Commission devrait présenter un ‘package d’orientations’, également en 2 parties – traitant des GOPE et des orientations en matière d’emploi – un package qui serait examiné respectivement par le Conseil Ecofin et par le Conseil de l’emploi avant d’être approuvé par le Conseil européen de l’été, en attendant l’adoption par les différents conseils concernés.
- d. Le PE, les parlements nationaux et les partenaires sociaux européens doivent être en mesure de jouer pleinement leur rôle dans toutes ces procédures. Un Sommet social tripartite des partenaires sociaux pour la croissance et l’emploi devrait être créé en relation avec le Conseil européen du printemps. Particulièrement en regard du rôle important de ‘méthode ouverte de coordination’, les gouvernements des Etats membres devraient être tenus de garantir la consultation et l’approbation des parlements nationaux, conformément à leurs pratiques constitutionnelles nationales.

5. Grandes orientations de politique économique

- a. Tant les orientations économiques que les orientations en matière d’emploi devraient être cohérentes les unes avec les autres. Par conséquent, ‘l’intégration de la dimension Emploi’ devrait faire partie intégrante des dispositions des GOPE. Il est donc proposé de modifier l’actuel article 99, par. 2, 1er alinéa du TCE en ajoutant que :
« Ces orientations [GOPE] seront compatibles avec les lignes directrices pour l’emploi adoptées en application de l’article 128. »
- b. Pour mieux rationaliser et rendre plus efficaces les procédures existantes, les GOPE et la procédure en cas de déficit excessif (sur lesquels se base le Pacte de stabilité et de croissance) devraient être fusionnées et les articles 98-104 du TCE devraient être renforcés. Il faudrait clairement stipuler que l’objectif des GOPE et des pactes opérationnels destinés à mettre ces articles en œuvre devrait être de promouvoir tant la croissance que la stabilité.
- c. Plus spécifiquement, les dispositions de l’article 104 du TCE devraient être clarifiées afin de garantir que l’objectif de l’équilibre budgétaire soit établi et adapté à intervalles cycliques, que les dépenses d’investissements ne conduisent pas à un déficit (règle d’or) et que les Etats membres qui ont un faible endettement puissent bénéficier d’une plus grande souplesse en ce qui concerne les niveaux de déficit.
- d. Comme le propose la Commission, les Etats membres devraient s’informer mutuellement et informer l’Union sur les changements de politiques avant de les introduire et un ensemble commun de règles devrait être mis en place pour la conduite des politiques économiques.
- e. La réformes des procédures devrait aussi garantir, comme le propose la Commission, que :
*« Les instruments de la coordination des politiques économiques, en particulier les grandes orientations et les avis sur les programmes de stabilité et de convergence, doivent être élaborés sur la base de **propositions** de la Commission, et non de simples recommandations dont le Conseil peut se départir à la majorité qualifiée. »*

6. Fiscalité

Compte tenu du rôle manifeste de la fiscalité pour assurer l'assiette de revenus des États membres, il sera fondamental de juguler la concurrence fiscale négative, qui érode les moyens dont disposent les États pour appliquer des politiques actives. Il est donc proposé de modifier la règle de décision quand il s'agit de la fiscalité du marché intérieur, en remplaçant le vote à l'unanimité par le vote à la majorité qualifiée en codécision entre le Conseil et le PE, par le biais d'un nouvel article 93, par. 2 du TCE :

« Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et en codécision avec le PE, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives au niveau minimal de fiscalité des entreprises et pour les éco-taxes. »

7. Banque Centrale Européenne

Il devrait être plus clairement stipulé dans les dispositions du traité que la BCE a une responsabilité de soutien de la croissance, de l'investissement et de la création d'emplois et pas seulement de la stabilité, et donc de soutenir l'objectif du « plein emploi » ; l'objectif de contrôle de l'inflation devrait être replacé dans cette perspective.

Afin de renforcer la transparence et donc promouvoir la responsabilité, la BCE devrait publier les comptes rendus des réunions de son directoire (qui détermine le niveau des taux d'intérêt). Le traité devrait prévoir l'établissement auprès de la BCE d'un comité consultatif composé de tous les acteurs concernés, notamment les partenaires sociaux européens.

UNE UNION QUI RESPECTE ET QUI PROMeut LES « SERVICES D'INTERET GENERAL »

Un des objectifs clé de la CES est de prévoir un rééquilibrage des missions des SIG en fonction des objectifs du marché intérieur et des règles de concurrence dans le processus de révision des traités et ainsi d'étayer la dimension sociale du marché intérieur. Un autre objectif consiste à promouvoir activement les SIG au niveau de l'UE tout en respectant pleinement la subsidiarité.

Il est indiscutable que les « services d'intérêt général » (SIG) constituent une pierre angulaire du modèle social européen. De même, chacun reconnaît le rôle primordial de SIG efficaces et de qualité pour atteindre les objectifs de la « stratégie de Lisbonne pour le développement économique et social durable », en ce compris l'objectif de cohésion sociale et territoriale. La même remarque vaut pour la réussite de l'élargissement européen.

Cette perspective ne se reflète toutefois pas suffisamment dans les traités, et la disposition de l'actuel article 16 du TCE sur les services d'intérêt général économique ne rééquilibre pas la situation. Il importe donc de réformer les traités afin de les rendre adéquats, comme par exemple en ce qui concerne notamment les missions de l'UE.

Face aux profondes préoccupations politiques sur un éventuel transfert non désiré de compétences des États membres vers le niveau européen, la réforme des traités doit s'attacher tout spécialement à instaurer une plus grande clarté juridique et une meilleure clarté générale à propos du champ d'application et de la portée des règles de concurrence afin d'assurer que les pouvoirs publics disposent d'une large marge de manœuvre pour développer, moderniser et organiser efficacement leurs SIG.

Au stade actuel, la proposition de traité de la CES porte sur les questions constitutionnelles. Eu égard aux discussions de la Convention sur un traité constitutionnel, la CES reviendra sur les questions des SIG liées au traité sur la politique de l'Union en tenant compte de sa proposition à la CIG de Nice basée sur la Charte sur les SIG élaborée conjointement par la CES et le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP).

Outre le droit prévu à l'article 36 de la Charte sur les droits fondamentaux de l'UE relatif à l'accès aux Services d'intérêt général économique, la CES propose :

1. que les principes des SIG soient ancrés dans les dispositions du traité constitutionnel et ainsi intégrés dans les « objectifs communs » (article 2 du TUE)

« dans le but d'assurer et de promouvoir, dans le cadre de ses compétences et de ses activités, des services d'intérêt général de qualité fondés sur les principes de l'universalité, de l'égalité d'accès, de la neutralité de propriété, de la tarification équitable, de la qualité du travail, de l'emploi de qualité, de la sécurité et de la justice sociale. L'Union veillera en particulier à ce que les objectifs auxquels il est fait référence dans cet article soient aussi respectés dans toutes ses activités extérieures. »

et parmi les tâches de « l'action commune » (article 3, par. 1, du TCE)

« dispositions pour assurer et promouvoir les services d'intérêt général »;

2. que l'article 16 du TCE soit rédigé en ces termes :

« 1) Eu égard à la place occupée par les services d'intérêt général parmi les valeurs partagées de l'Union et en regard de leur rôle de promotion de la cohésion sociale et territoriale, la Communauté et les Etats membres, chacun dans le cadre de ses pouvoirs respectifs et dans le champ d'application du présent traité, veilleront à ce que de tels services fonctionnent sur la base des principes et des conditions qui leur permettent de s'acquitter de leurs missions.

2) Les autorités nationales, régionales et locales des Etats membres doivent demeurer libres – conformément à leurs pratiques et législations nationales – de fixer la manière dont elles souhaitent fournir un service d'intérêt général.

3) Sans préjudice de l'exercice de tout pouvoir officiel et de toute activité sans but lucratif, les règles de concurrence (de l'UE) s'appliqueront à l'organisation et à la fourniture de services d'intérêt général, uniquement dans les limites fixées secteur par secteur par le Conseil et le PE (VMQ et codécision) et en prenant dûment en compte les principes et les objectifs des services d'intérêt général. Concernant les aides de l'Etat, les droits spéciaux ou exclusifs accordés dans le contexte de l'organisation des services d'intérêt général ne devraient pas être considérés comme des pratiques faussant la concurrence lorsque les montants accordés restent proportionnés par rapport aux objectifs définis. »

L'UNION EN TANT QU'ACTEUR MONDIAL

Le rôle externe de l'Union relève d'une future mission essentielle de la coopération européenne et sera un lieu de focalisation pour « plus d'Europe », par le biais notamment d'un élargissement de ses compétences. Ainsi que l'ont fait clairement apparaître les récents événements internationaux, il est essentiel sans compter la forte valeur ajoutée, que l'UE, en conjonction avec les États membres, soit en mesure d'assumer son rôle et de relever efficacement les défis mondiaux communs.

Il est primordial pour tous les Européens que les États membres puissent jouer un rôle en tant que qu'acteurs mondiaux à travers leur coopération dans l'Union européenne, dans le domaine également de la politique étrangère et de sécurité pour le maintien de la paix et de la stabilité, et contribue à la justice sociale, à la démocratie et au respect des droits humains et syndicaux. L'Union sera également confrontée à une mission importante au niveau de sa dimension extérieure et mondiale en ce qui concerne le droit d'asile et l'immigration, le développement et l'aide, la promotion de la démocratie et des droits fondamentaux, le développement économique et social durable au niveau mondial et la nécessité de gérer la mondialisation de manière générale. L'Union doit sans conteste être en mesure de jouer un rôle plus actif à l'avenir, en tant qu'acteur au plan mondial.

Pour être conséquent, il sera important que l'UE renforce ses compétences en matière de **politique d'asile et d'immigration** en incluant cette mission sur la voie « communautaire ». La CES est persuadée qu'une politique européenne commune en matière d'immigration avec des règles claires est aussi le meilleur remède contre le racisme et les discriminations. De plus, les possibilités de l'UE d'agir efficacement pour prévenir et combattre le racisme et la xénophobie devraient également être renforcées par l'application dans ce domaine du principe du vote à la majorité qualifiée.

La **représentation extérieure** dans les institutions et les forums commerciaux, économiques et financiers internationaux comptent parmi les missions fondamentales de l'UE, notamment du point de vue de la majorité des plus petits États membres. Une organisation et une affectation optimales des compétences européennes contribuent grandement à la capacité de l'UE à satisfaire aux appels de la population à « gérer la mondialisation ». Il sera donc important de revisiter et reformer les dispositions du traité relatives à la représentation extérieure de l'UE à la lumière du principe « une seule voix, de la même bouche ».

Le futur traité sur la politique de l'UE doit également inclure une disposition appelant l'UE à défendre et à promouvoir les principes de la Communauté, à propos des services d'intérêt général, tels qu'ils sont définis dans la proposition de la CES, dans ses relations économiques et commerciales extérieures, et en particulier au sein de l'OMC, de la Banque mondiale et du FMI.

Tout en observant les principes et les objectifs de base des politiques de l'Union dans ces matières, il faudra apporter une réforme, prévoyant notamment un élargissement des compétences, en termes de transparence, de légitimité démocratique et de responsabilité.

III. Structure du traité et cadre institutionnel

Comme on l'a dit plus haut, la CES estime qu'il est maintenant temps de réviser fondamentalement les traités élaborés progressivement lors des CIG successives. Il s'agit dans ce cadre a) de codifier, de rationaliser et de clarifier les dispositions des traités actuels ; b) de donner à l'Union les moyens de relever les défis actuels et de s'acquitter efficacement des tâches qui lui incombent en vertu de ses missions (aussi bien actuelles que futures) ; c) de remodeler l'architecture institutionnelle ainsi que d) d'abolir la structure actuelle à trois piliers du traité. Une « constitutionnalisation » des traités de l'Union représentera un thème de discussion essentiel.

La CES approuve la nécessité et l'objectif de s'accorder dès maintenant sur **une structure à deux traités** pour la coopération européenne, à savoir 1) un « traité constitutionnel de l'UE » (qui serait une étape historique en direction d'une véritable « constitution ») énonçant les principes constitutionnels ; et 2) un « traité sur la politique de l'UE » opérationnel énonçant les dispositions relatives aux différents domaines politiques concrets relevant des compétences de l'Union.

La position de la CES en faveur d'une « structure fédérale équilibrée, qui pratique simultanément la subsidiarité, la complémentarité et la solidarité, et qui définit clairement les objectifs, la juridiction, les missions et les compétences de l'Union » traduit la pertinence et la nécessité, pour des raisons évidentes au stade actuel d'avancement de l'intégration européenne, d'adopter une approche opérationnelle flexible et ouverte, fondée sur un ensemble de principes généraux, pour le choix des structures appropriées qui doivent permettre de relever les défis et les missions à mener à l'échelon européen de la manière la plus efficace possible.

Lors de la réforme du traité, **l'intégration de la dimension de genre** devrait être mise en œuvre, tant en ce qui concerne la formulation que le contenu du traité et ses dispositions. Il faut s'assurer que l'objectif général de **l'égalité** soit appliqué au marché de l'emploi et au-delà, à tous les domaines politiques. La CES surveillera activement la situation à cet égard, et prendra des initiatives appropriées.

a) Le traité constitutionnel

La CES souhaite aboutir à un « **traité constitutionnel pour une Europe des citoyens** », qui comprenne les éléments suivants :

- **Les principes fondateurs, les droits et les valeurs fondamentales de l'Union.**
- Les missions et les compétences, les objectifs politiques et les tâches et actions communes de l'Union. Il convient de clarifier prudemment les éléments à inclure respectivement dans le traité constitutionnel et dans le traité politique. En outre, et comme principe général, les objectifs quantitatifs devraient être renvoyés à la législation secondaire.
- Les instruments et les processus décisionnels.
- Les institutions, en ce compris le rôle des parlements nationaux (et régionaux) et des partenaires sociaux.

b) Principes directeurs pour l'examen et la réforme de l'architecture institutionnelle

D'un point de vue européen, la CES souligne la nécessité pour l'Union de disposer d'institutions et de processus décisionnels plus transparents, plus démocratiques et plus efficaces, eu égard notamment au fait que l'Union s'apprête à doubler pratiquement de taille, en termes de nombre d'États membres, et aux intérêts nationaux traditionnellement puissants de par leur nombre de représentants et de leurs membres au sein des différentes institutions européennes.

D'un point de vue syndical, et plus concrètement, dans le contexte des principales priorités politiques syndicales, les principes directeurs et les propositions ci-après pour l'examen et la réforme de l'architecture institutionnelle devraient être pris en considération :

COMPETENCES

En plus du principe d'une « Union fondée sur le droit », il faut aussi répondre aux critères de **décisions politiques et exécutives démocratiques et légitimes**. Ceci pose un prérequis indispensable, à savoir l'ancrage obligatoire des droits fondamentaux dans le traité constitutionnel, aux côtés des missions actuelles et futures de l'Union. Cela présuppose évidemment que les compétences soient également définies sans ambiguïté et clarifiées concrètement pour les multiples domaines et missions politiques, aucune responsabilité claire ne pouvant être assumée à défaut de claires compétences. Il convient également de respecter le principe selon lequel toute compétence politique ou exécutive doit reposer sur le critère de la responsabilité démocratique (qui implique des questions concernant les processus décisionnels, le fonctionnement sur la base d'un mandat d'élection et l'application du principe parlementaire).

Outre les quatre **catégories** traditionnelles **de compétences** (exclusivement communautaires, exclusivement nationales, partagées et complémentaires), il faut garder à l'esprit que la « méthode ouverte de coordination » a pour corollaire une cinquième catégorie : les « compétences cumulées » (en d'autres termes, l'addition de compétences nationales et européennes).

La grande attention accordée jusqu'à présent à la clarification de ces catégories spécifiques de compétences, ainsi qu'à l'application et au respect du **principe de « subsidiarité »**, témoigne en premier lieu les lacunes évidentes de l'UE dans les procédures par lesquelles il faut rendre démocratiquement des comptes. Les compétences doivent naturellement être énoncées dans une formulation claire, mais ainsi que l'ont fait apparaître les débats de la Convention, il faut en même temps éviter des définitions trop rigides et assurer la flexibilité à l'égard des exigences à venir. De toute évidence, la méthode ouverte de coordination ajoute encore à la « confusion ». Par conséquent, outre l'instauration de mécanismes de contrôle juridique et politique plus appropriés, les défis consisteront à réformer les traités de façon à garantir l'application de **processus décisionnels démocratiques et légitimes**, y compris pour la méthode ouverte de coordination, et à conférer à l'Union une personnalité juridique. Si cette réforme reconnue comme majeure est mise en œuvre, les grandes préoccupations et l'attention manifestées au cours des débats sur la « subsidiarité » seraient résolues.

La sauvegarde de la dimension sociale du marché intérieur représente une préoccupation fondamentale des syndicats. De même, la CES va suivre de très près la discussion sur le processus de réforme afin d'assurer que les **compétences actuelles de l'UE dans le domaine de la politique sociale** soient maintenues sans aucune réduction, en ce qui concerne leur inclusion dans les **dispositions communes (article 2 du TUE) et en ce qui concerne l'action communautaire (articles 2 et 3 du TCE) (du traité constitutionnel) et concrètement dans le « Chapitre Politique Sociale » du TCE.**

INSTRUMENTS ET PROCESSUS DECISIONNELS

D'une manière générale, la CES est d'avis que les instruments doivent être choisis d'après la nature de la tâche et l'objectif à atteindre et d'après les questions à régler. En d'autres termes, il s'agit de déterminer s'il serait plus approprié de réglementer au moyen de la « règle du droit » ou « d'objectifs politiques communs », ou par exemple, par l'implication des partenaires sociaux européens (conformément au principe de « subsidiarité horizontale »). Ainsi que l'illustre la stratégie de Lisbonne pour le développement économique et social durable, la combinaison optimale des politiques exige fréquemment une mise en oeuvre de différents instruments. Il convient toutefois de veiller à ce que la « méthode ouverte de coordination » soit réformée et renforcée, en d'autres termes qu'on la rende plus contraignante, avec une procédure clairement définie dans le traité.

La CES propose que la « stratégie de Lisbonne pour le développement économique et social durable » et, partant, la « **méthode ouverte de coordination** » soient réformées et incluses comme instruments dans le traité constitutionnel. Ainsi, la stratégie de Lisbonne atteste que la coopération européenne s'est métamorphosée d'une question de « politique étrangère » pour les États membres à une question « d'affaires intérieures ». En conséquence, cette méthode doit être adaptée afin de combler les lacunes au niveau de l'intégration des parlements nationaux (et régionaux) dans leurs sphères de compétences respectives. Cette mesure requiert pour une part que l'on réforme le processus décisionnel et pour une autre que l'on renforce les décisions arrêtées par la méthode ouverte de coordination, autrement dit qu'elles acquièrent une force contraignante et d'engagement accrue, afin d'assurer la responsabilité et la crédibilité. Ce facteur ne doit surtout pas être négligé dans l'optique de la compréhension et du soutien de la part des citoyens à la coopération européenne si l'on veut éviter que « la chaîne ne saute ».

Des processus décisionnels efficaces et démocratiques impliquent que le vote à la majorité qualifiée devienne la règle générale pour les questions législatives et liées au marché unique et que la procédure de codécision soit appliquée, ce qui renforcerait le rôle du PE. Ceci devrait être la règle pour la politique sociale, la stratégie européenne pour l'emploi, les décisions de politique environnementale et les décisions sur les niveaux minima de la fiscalité sur les entreprises, le capital et l'environnement, tandis que l'unanimité serait réservée aux questions constitutionnelles et quasi-constitutionnelles, telles que les amendements des traités, la définition des compétences européennes, l'équilibre interinstitutionnel ou l'élargissement de l'Union.

L'amélioration des processus décisionnels, tout en garantissant la transparence, sera essentielle et un facteur décisif qui permettra d'obtenir une Union plus proche de ses citoyens sera de les impliquer dans le processus. En général, le principe de la transparence et de l'accès du public à l'information et à la documentation, doit être applicable à toutes les institutions de l'Union, et les exemptions doivent être spécifiées et strictement définies.

COOPERATION RENFORCEE

Dans la perspective des conditions futures d'une Union élargie, la CES n'exclut pas en général que le traité donne la possibilité aux États membres de pratiquer une coopération renforcée dans des domaines politiques particuliers et bien délimités. Bien que l'accord de Schengen et l'UEM soient cités comme exemples positifs de coopération renforcée, cet instrument ne doit être employé qu'en dernier recours, et uniquement si les principes et les conditions de base sont respectés. Il serait préjudiciable à l'avenir de l'Union si une telle coopération devait intervenir au détriment de progrès en matière d'intégration et de cohésion ou si elle devait entraver le développement de l'union

sociale en parallèle avec l'UEM. La CES s'opposerait à toute modification des traités susceptible de compromettre l'identité institutionnelle ou l'ordre juridique. La coopération renforcée ne devrait donc en aucune circonstance inclure le marché unique, la stratégie européenne pour l'emploi ou le chapitre sur la politique sociale. La CES exprime prudemment cette réserve afin de souligner la nécessité d'éviter que soient cumulés le mécanisme de coopération renforcée et le mécanisme inadmissible, mais également utilisé, du choix d'« opt-out », dans les dossiers politiques essentiels, tels que la politique sociale.

INSTITUTIONS

L'efficacité et la légitimité démocratique de toutes les institutions européennes doivent être accrues. L'actuel « **triangle** » **institutionnel** constitué par la Commission, le Conseil et le Parlement doit être conservé. Tenant en compte l'intérêt des nationaux d'être représentés, il sera d'autant plus important dans une Union élargie, qui pourrait voir ses compétences et ses responsabilités étendues, que l'on garantisse l'indépendance totale et le rôle central de la Commission.

La Commission devrait conserver le droit d'initiative ; le vote à la majorité qualifiée au Conseil devrait être étendu et le Parlement européen devrait avoir les pouvoirs de codécision dans tous les domaines, en vue de renforcer le fonctionnement du PE en tant qu'instrument de contrôle démocratique sur des politiques et décisions de l'UE ainsi que ses pouvoirs législatifs. La CES soutient par conséquent comme principe général les propositions qui visent à lier le vote à la majorité qualifiée aux les procédures de codécision (article 251 du TCE).

Le principe de 'parler d'une seule voix – de la même bouche' est important pour assurer la cohérence dans les relations extérieures, tant pour ce qui est du commerce extérieur, des institutions économiques et financières que de l'aide et du développement etc. Par conséquent, notamment pour ces questions prioritaires associés aux syndicats, les fonctions du Représentant de haut niveau et du Commissaire aux Relations extérieures devraient être fusionnées et mises dans la sphère de la Commission.

Il devrait y avoir une seule et unique composition du Conseil des Ministres pour toutes les questions législatives.

Le Conseil européen devrait continuer à définir des objectifs stratégiques pour l'Union européenne et l'actuel système de rotation de la présidence tous les 6 mois devrait être réformé en vue de garantir la continuité et la cohérence des politiques de l'Union.

Un élément essentiel pour résoudre le déficit de démocratie consistera à réformer les méthodes de travail du Conseil. Lorsqu'il exerce son pouvoir législatif, le Conseil doit être totalement transparent et ouvert à l'examen. La méthode ouverte de coordination, et donc par exemple la stratégie de Lisbonne pour le développement économique et social durable, devrait également y être incluse. Toutes les institutions devraient rendre des comptes. En conférant à « l'Union » une « personnalité juridique », on pose également les conditions préalables pour rendre ainsi des comptes et assumer ses responsabilités.

En ce qui concerne le rôle du Comité Economique et Social Européen, la CES soutient sa contribution d'octobre 2002 à la Convention.

IV. Conclusions : Un processus de pacte constitutionnel impliquant toutes les catégories de la société

Il faut reconnaître que le fait de donner mandat à une Convention européenne avec des réunions publiques auxquelles siègent les partenaires sociaux européens en tant qu'« observateurs », et qui organise une audition de la société civile, représente une démarche positive et qualitative, ouvrant le processus de discussion, à l'inverse des conférences intergouvernementales qui s'occupent de réformer les traités. Il convient néanmoins de souligner que la possibilité formelle pour le grand public de participer à un débat sur Internet au sujet de l'avenir de l'Europe ne satisfait pas la nécessité d'un large débat avec les citoyens à travers l'Europe. Il est donc crucial que toutes les parties prenantes, notamment au niveau national, s'engagent dans un **débat public**, dans le cadre par exemple des systèmes d'éducation.

Les syndicats européens se sentent eux-mêmes investis de la responsabilité de contribuer à tous les niveaux à un tel large débat, aussi bien à l'intérieur des syndicats que vis-à-vis des citoyens en général, surtout dans les pays candidats. À l'échelle européenne, la CES participe activement au « groupe de contact de la société civile ».

La CES propose d'étayer l'objectif d'un large débat public européen (également dans la perspective des propositions exprimées à propos des « référendums »), en utilisant l'occasion des élections générales au Parlement européen de 2004, lors desquelles toutes les familles politiques pourraient faire de la réforme des traités et de leurs propositions à cet égard un thème central des élections.

La CES accorde une large priorité à sa participation en qualité d'observateur aux travaux de la Convention européenne et comme on l'a dit, elle a l'intention (à l'instar de ce qui s'est fait pour la réforme du traité de Maastricht) de faire discuter et approfondir avec les autres partenaires sociaux européens ses propositions sur le rôle des partenaires sociaux, et notamment une proposition concrète relative aux modalités d'une infrastructure des partenaires sociaux européens, mais aussi la question d'un accord supplémentaire établissant le cadre de négociations autonomes à l'échelon européen, qui comprendrait les questions connexes d'arbitrage, de médiation et de conciliation.