

Working Group XI

Working document 30

Groupe de travail XI «Europe Sociale»

Objet: **Observations sur les questions 4-7 du mandat du groupe
par M. Louis Michel**

Les membres du groupe trouveront ci-joint les observations de M. Louis Michel, membre de la Convention.

Contribution de Louis Michel – Groupe Europe Sociale – Points 4 et 7 du mandat

A. Le rôle de la méthode ouverte de coordination dans le futur traité constitutionnel

Conformément au point 4 de son mandat, le Groupe de travail est appelé à réfléchir sur le rôle de la méthode ouverte de coordination et sur la place de celle-ci dans le futur traité constitutionnel. La présente note constitue une contribution à cette réflexion.

1. Améliorer la visibilité de la méthode ouverte de coordination

La « méthode ouverte de coordination » est une méthode spécifique, qui a été portée sur les « fonts baptismaux » lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Sa philosophie transparaît à l'article 137 CE, tel que remplacé par le traité de Nice, qui prévoit (paragraphe 2) la possibilité pour le Conseil d'adopter « des mesures destinées à encourager la coopération entre États membres par le biais d'initiatives visant à améliorer les connaissances, à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, à promouvoir des approches novatrices et à évaluer les expériences ». L'on vise par là la faculté pour le Conseil d'adopter des mesures de soutien financier tendant à instaurer une telle coopération intergouvernementale.

La méthode ouverte de coordination est devenue une réalité dans un certain nombre de matières (voir ci-après point 2). Pourtant, elle ne dispose pas, à ce jour, d'un ancrage formel dans le traité. Conformément à l'objectif de clarification et de transparence assigné aux travaux de la Convention, il serait indiqué, dans ces conditions, de conférer à la méthode ouverte de coordination une meilleure visibilité dans le futur traité constitutionnel, en l'identifiant dans le « noyau dur » de ce traité comme une méthodologie, aux côtés des instruments d'action de l'Union et, éventuellement, aux côtés d'autres modes de coordination.

2. Recours à la méthode ouverte de coordination

La méthode ouverte de coordination s'applique actuellement dans les matières de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de l'insertion sociale, où elle a déjà débouché sur une série de résultats tangibles. Elle est également applicable à la question des pensions, où les États sont convenus d'objectifs et d'une méthode de travail communs (rédaction de « rapports de stratégie nationale ») concernant l'avenir des régimes de pension légale face aux défis démographiques (vieillesse de la population, notamment). Une troisième matière relève de l'application de la méthode ouverte de coordination : la matière des soins de santé et de l'aide aux personnes âgées.

La question se pose de savoir s'il convient ou non d'étendre la méthode ouverte de coordination à d'autres matières.

Il reste que, pour toute une série de « défis sociaux » qui affectent indistinctement l'ensemble de nos

sociétés européennes certes parfois avec des degrés variables, la méthode ouverte de coordination apparaît, compte tenu de sa nature à la fois informative et prospective, comme une solution susceptible de contribuer, en dehors de toute intervention législative contraignante, au progrès social en Europe et à l'émergence graduelle d'un « modèle social européen ».

Il ne faudrait dès lors pas exclure a priori que cette méthode puisse s'appliquer à d'autres défis sociaux, actuels ou futurs, d'envergure européenne, et pour lesquels le fruit du recours à la méthode ouverte de coordination pourrait être perçu par les citoyens comme l'incarnation progressive d'une « Europe sociale ».

3. Prévoir une définition générale de la méthode ouverte de coordination

L'immense majorité des citoyens ignore l'existence et le sens de la méthode ouverte de coordination, alors que celle-ci revêt une importance grandissante sur un certain nombre de questions en prise directe avec leur quotidien .

Il serait dès lors bon que la méthode ouverte de coordination fasse l'objet, d'une définition générale, qui mette l'accent sur les caractéristiques communes des différentes formes que peut revêtir cette méthode en fonction du domaine de politique envisagé.

Dans cette définition générale, l'accent devrait être mis sur le fait que la méthode ouverte de coordination constitue une méthode de soutien ou de complément des actions des États membres, dans des matières relevant de la compétence de ceux-ci. La méthode ouverte de coordination pourrait être définie comme « consistant pour les États membres, à leur initiative propre ou à celle de la Commission, à fixer en commun, dans le respect des diversités nationales et régionales, des objectifs et des indicateurs dans une matière donnée, et à permettre à ces États, sur la base de rapports nationaux, d'améliorer leurs connaissances, de développer les échanges d'informations, de vues, d'expériences et de pratiques, et de promouvoir, en rapport avec les objectifs fixés, des approches novatrices susceptibles de déboucher, le cas échéant, sur des lignes directrices, des recommandations ou d'autres formes de législation européenne » .

4. Impliquer les différents acteurs de l'Union

L'une des critiques adressées à la méthode ouverte de coordination – méthode intergouvernementale par nature – tient au fait que, alors qu'elle est susceptible d'aboutir à des initiatives concrètes à l'échelle européenne, elle se déroule en marge du processus décisionnel européen. Certains affirment parfois que cette méthode manque d'assise démocratique en raison de la « mise à l'écart » du Parlement européen. D'autres craignent qu'au fil du temps, elle mette en péril l'équilibre institutionnel entre les différents acteurs de l'Union (Parlement européen, Conseil, Commission), en déplaçant progressivement le centre de gravité décisionnel de l'Union vers le Conseil. La méthode ouverte de coordination est aussi vue avec scepticisme en raison du caractère non contraignant de la procédure qui lui est liée.

Afin de rencontrer ces critiques, il conviendrait d'abord d'impliquer la Commission, en tant que gardienne du traité et détentrice du savoir-faire nécessaire au bon fonctionnement pratique de la méthode ouverte de coordination. À cet égard, la Commission pourrait non seulement suggérer aux États membres, si cela lui paraît conforme à l'intérêt commun européen, de s'engager sur la voie de

cette méthode dans un domaine donné, mais également garantir le respect par ceux-ci des engagements de nature procédurale (présentation de rapports, le cas échéant sous une forme particulière) qu'ils se sont eux-mêmes assignés. Sur ce dernier point, sans aller jusqu'à reconnaître à la Commission la faculté d'attirer un État devant la Cour de justice des Communautés européennes en cas de manquement à ses obligations procédurales, il pourrait être prévu que la Commission puisse interpellier l'État membre concerné, recueillir ses observations sur le manquement constaté et, pour autant que de besoin, publier son point de vue à ce sujet. Ainsi, la sanction resterait dans la sphère politique, mais sa portée ne serait néanmoins pas purement symbolique.

Il incomberait aussi à la Commission de traiter les informations obtenues des États membres en vue de leur synthèse et de l'usage utile qui pourrait en être fait.

La Commission, le Parlement européen et les partenaires sociaux européens devraient en outre avoir la possibilité de s'exprimer sur les résultats auxquels a abouti le recours à la méthode ouverte de coordination dans un domaine donné de la politique sociale, en particulier lorsque ceux-ci sont de nature à conduire à l'adoption d'un instrument de par le Conseil et/ou par la Commission.

B. Le rôle des partenaires sociaux : Le dialogue social au sein de l'Union

Conformément au point 7 de son mandat, le groupe de Travail est appelé à examiner la question du rôle des partenaires sociaux.

Les développements qui suivent constituent une contribution à cette réflexion.

L'article 137 du traité CE fixe les objectifs de la politique sociale et les matières relevant de cette politique pour lesquelles la Communauté est compétente. Les actes communautaires pris dans ce cadre peuvent être adoptés par la voie de deux procédures alternatives. La première est la procédure classique de co-décision impliquant le Conseil et le Parlement européen. La seconde est basée sur le dialogue social. La Communauté peut mettre en oeuvre un accord conclu au niveau européen entre partenaires sociaux. En d'autres termes, la Communauté peut donner une force contraignante à un tel accord. L'acte est formellement adopté par le Conseil, même si celui-ci ne fait qu'incorporer dans un acte communautaire, l'accord intervenu. Aucune intervention du Parlement européen n'est prévue par le traité dans le cadre de cette procédure.

(a) La phase de consultation: préalable à toute initiative communautaire dans le domaine de la politique sociale

Les deux procédures ont une phase initiale commune qui consiste, pour la Commission, à consulter les partenaires sociaux. En vertu de l'article 138, paragraphe 2, du traité CE, cette consultation doit impérativement être organisée préalablement à toute initiative communautaire dans le domaine de la politique sociale.

Le traité ne précise cependant pas quels partenaires sociaux sont visés. Dans sa communication du 14 décembre 1993 concernant la mise en oeuvre du protocole sur la politique sociale, la Commission a défini certains critères permettant d'identifier les partenaires sociaux dont la représentativité justifie à ses yeux qu'ils soient consultés au cours de cette phase initiale.

Les critères de représentativité utilisés sont les suivants. Les organisations doivent:

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

Ces critères de représentativité ont été repris littéralement par la Commission dans sa communication du 20 mai 1998 “Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire”. Sur la base de ces critères, la Commission a dressé une liste, jointe à sa communication du 14 décembre 1993. Cette liste a été mise à jour dans la communication du 20 mai 1998.

Les dispositions du futur Traité Constitutionnel devraient préciser que la Commission “consulte les partenaires sociaux représentatifs”.

Les critères de représentativité, devraient aussi être incorporés dans le Traité. Alternativement, il pourrait être prévu que les critères de représentativité soient établis conjointement par le Conseil et le Parlement européen selon la procédure de co-décision.

Il est aussi souhaitable que la Commission publie chaque année dans le Journal officiel de l’Union européenne, la liste des partenaires sociaux représentatifs. Une telle obligation pourrait éventuellement être imposée à la Commission dans le Traité.

(b) La phase de la négociation d’accords entre partenaires sociaux: aucun droit absolu de participation

Les partenaires sociaux peuvent, à l’occasion d’une consultation à propos d’une initiative de la Commission, informer celle-ci de leur volonté d’engager un dialogue social. Ce dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords. Il est précisé que la durée de la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission.

De nouveau, le traité CE ne précise pas quels partenaires sociaux sont visés par la négociation d’accords. Il ressort uniquement des articles 138 et 139 du traité CE que les partenaires sociaux concernés par la négociation se trouvent parmi ceux qui ont été consultés par la Commission. Cela n’implique toutefois pas que tous les partenaires sociaux consultés par la Commission, à savoir les partenaires sociaux repris sur la liste figurant en annexe à la communication de la Commission du 20 mai 1998, ont le droit de participer aux négociations qui seraient entreprises. En effet, la phase de négociation, qui prend éventuellement naissance au cours de la phase de consultation initiée par la Commission, relève de la seule initiative des partenaires sociaux qui souhaitent enclencher une telle

négociation. Les partenaires sociaux concernés par la phase de négociation sont donc ceux qui ont mutuellement manifesté leur volonté d'engager le processus de négociation et de le conduire à son terme. Aucun partenaire social, quels que soient les intérêts qu'il prétend représenter, ne peut donc faire valoir un *droit* à participer à une négociation entreprise conformément aux articles 138 et 139 du traité CE.

Dans sa communication du 20 mai 1998, la Commission a encore confirmé qu'elle "ne peut intervenir dans [l]es négociations [entre partenaires sociaux]. Il appartient aux partenaires sociaux de décider de la composition des tables de négociation et d'aboutir aux compromis nécessaires. Le respect du droit pour tous partenaires sociaux de choisir les interlocuteurs de la négociation est un élément clé de l'autonomie des partenaires sociaux".

Le problème suscité par la situation actuelle réside dans le fait que la procédure de négociation, n'est régie par aucune règle de droit communautaire. À défaut de "règles de jeu", c'est la règle du consensus entre tous ceux se trouvant autour de la table des négociations qui s'applique inévitablement. Cette règle du consensus total est propice à l'exclusion de certains partenaires sociaux des négociations, notamment ceux qui risquent d'avoir une opinion "dissidente" dans une certaine matière.

Afin d'éviter ce problème, il devrait être prévu que la procédure de négociation d'un accord entre partenaires sociaux puisse être réglée par le Conseil et le Parlement européen statuant en co-décision. Le Conseil et le Parlement européen pourraient ainsi fixer des critères de nature à garantir a priori que la négociation sera entamée par des partenaires sociaux dont la représentativité peut être considérée comme suffisante au regard du contenu de l'accord à conclure. Le Traité devrait en outre prévoir la mise en place au niveau européen d'un organe au sein duquel les accords seraient négociés et conclu.

(c) La phase de la mise en œuvre des accords au niveau communautaire

Lorsque les partenaires sociaux concernés ont conclu un accord, ils peuvent adresser une demande conjointe à la Commission pour que l'accord soit mis en œuvre au niveau communautaire. La Commission, qui récupère ainsi la maîtrise de la procédure, examine s'il y a lieu de présenter une proposition en ce sens au Conseil.

La Commission vérifiera la légalité des clauses de l'accord au regard du droit communautaire. Elle vérifiera aussi la représentativité cumulée des partenaires sociaux signataires de l'accord. La Commission examinera donc si les différents signataires de l'accord représentent conjointement au niveau communautaire toutes les catégories d'entreprises et de travailleurs concernés par l'accord.

La vérification de la représentativité cumulée des partenaires sociaux s'impose d'autant plus que, dans la procédure législative basée sur la conclusion d'accords entre partenaires sociaux, le Parlement européen n'exerce pas son rôle de co-décideur en vue de l'adoption de la législation. Dans ce contexte, le respect du principe de démocratie, sur lequel l'Union est fondée, requiert que les partenaires sociaux ayant conclu l'accord auquel le Conseil confère une assise législative au niveau communautaire, soient représentatifs en ce sens qu'ils couvrent l'ensemble des intérêts affectés par le contenu de l'accord conclu

Actuellement, ce contrôle de la représentativité cumulée est effectué a posteriori par la Commission et le Conseil lors de l'adoption d'une décision qui mettra en œuvre l'accord intervenu. Un tel

contrôle est, le cas échéant, également opéré par la Cour de justice ou le Tribunal de première instance des Communautés européennes à l'occasion d'un recours en annulation introduit contre la décision du Conseil mettant en oeuvre l'accord.

Dans sa communication du 20 mai 1998, la Commission s'engage à informer "immédiatement le Parlement de toute demande dont elle pourrait être saisie par les partenaires sociaux en vue d'élaborer une proposition législative pour la mise en oeuvre d'un accord au titre [de l'article 139, paragraphe 2, du traité CE]. Ainsi, le Parlement pourra donner son avis sur la proposition en temps voulu avant que le Conseil n'adopte sa décision formelle".

Cette pratique, d'information et de consultation pour avis doit également être codifiée dans le texte du Traité.

Pour ce qui concerne les sommets de Printemps, les conclusions du Conseil européen de Laeken ont, de manière explicite, insisté sur la nécessité de développer et de mieux articuler la concertation tripartite sur les différents aspects de la stratégie de Lisbonne. Il a été convenu qu'un tel sommet social se tiendrait avant chaque Conseil européen de printemps.

Il convient d'impliquer davantage les partenaires sociaux dans la poursuite des objectifs de Lisbonne et ceux définis dans le cadre du développement durable.

Il est en outre essentiel que les Ministres « sociaux » soient présents lors de ces sommets qui ne doivent pas être exclusivement composés des chefs d'Etat et de Gouvernement.

Le texte du futur Traité doit contenir une référence à ce sommet tripartite, tant pour ce qui concerne sa composition, que les matières qui en feront l'objet. L'Union a besoin d'un cadre institutionnel permettant de stabiliser le fonctionnement de cette concertation.

Louis Michel