

WorkingGroup XI

Working Document 038

GROUPE DE TRAVAIL XI "EUROPE SOCIALE"

Objet: Avant-projet de rapport

Les membres du Groupe de travail XI "Europe sociale" trouveront ci-après l'avant-projet de rapport.

Avant-projet de rapport du Groupe de travail XI "Europe sociale"

Introduction

1. Le contenu social de l'intégration européenne, le volet social de l'Europe, est une question qui est au centre des préoccupations des citoyens de l'Union. C'est aussi une question qui a pris une importance de premier plan dans les délibérations de la Convention. Les citoyens européens sont à l'unisson de leurs représentants pour ce qui est des préoccupations relatives à l'emploi, aux conditions de travail et à la sécurité sociale et au bien-être, que ce soit avant d'entrer dans la vie professionnelle, au cours de cette vie professionnelle ou après la retraite.
2. Les considérations sociales constituent un élément essentiel de l'intégration européenne. Comme le dispose l'article 2 du traité CE: "La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire, (...) de promouvoir (...) un niveau d'emploi et de protection sociale élevé (...)." La réglementation sociale est considérée comme un moyen nécessaire pour faire progresser le marché commun lui-même. Dans cet esprit, le Conseil a adopté en 1968 le premier acte législatif communautaire portant sur une question sociale: le règlement relatif à la libre circulation des travailleurs sur le territoire de la Communauté. Des années plus tard, l'entreprise européenne ayant évolué du stade initial d'un marché commun à la forme parvenue à maturité d'une communauté de valeurs, "le progrès économique et social" est consacré par l'article 2 du traité UE comme un des objectifs majeurs de l'Union européenne.
3. Les grandes lignes d'une politique sociale cohérente ont commencé à se dégager lors du Sommet de Paris de 1972 et par le biais du programme d'action de la Commission élaboré pour y donner suite. Il était axé sur trois thèmes: le plein emploi et la qualité des emplois dans la Communauté, l'amélioration des conditions de vie et de travail et une participation accrue des partenaires sociaux à la prise de décision économique de la Communauté ainsi que du personnel au développement de son entreprise. Bien que limité dans sa portée (puisque'il n'a aucun volet "sécurité sociale"), ce programme important reflète les efforts de grande envergure déployés pendant deux siècles dans les États membres en matière de politique sociale, efforts dont l'aboutissement est l'État-providence européen moderne, réussite commune à chaque nation européenne et, de fait, un des fleurons les plus précieux de la civilisation européenne moderne.

4. Le Groupe de travail a tenu [5] réunions au cours desquelles il a examiné les sept questions énoncées dans son mandat. Il a procédé à l'audition des experts suivants:

Mme Anna DIAMANTOPOULOU, Commissaire pour l'emploi et les affaires sociales, M. Frank VANDENBROUCKE, ministre belge des affaires sociales et des pensions, le professeur Tony ATKINSON, directeur (Warden) du Nuffield College de l'Université d'Oxford, et M. Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, conseiller d'État français.

I. Quelles valeurs essentielles l'article 2 de l'avant-projet de traité constitutionnel devrait-il contenir dans le domaine social, tenant compte de celles qui sont déjà contenues dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE?

1. L'article 2 de l'avant-projet de traité constitutionnel, présenté par le Praesidium à la Convention le 28 octobre 2002 (CONV 369/02), définit les valeurs de l'Union au moyen d'exemples citant des valeurs fondamentales tels que la dignité humaine, les droits fondamentaux, la démocratie, l'État de droit, la tolérance, le respect des obligations et du droit international.
2. Dans les traités actuels, les préambules, ainsi que notamment l'article 2 du traité CE et les articles 1^{er} et 2 du traité UE, exposent les valeurs générales et les objectifs fondamentaux de la Communauté et de l'Union. Les valeurs mentionnées incluent l'attachement de l'Union aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, l'attachement aux droits sociaux fondamentaux, le désir de renforcer la solidarité, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, une croissance durable et l'égalité entre les hommes et les femmes.
3. En examinant les valeurs essentielles et prédominantes applicables au domaine social qui devraient figurer à l'article 2 du futur traité constitutionnel, le groupe est convenu que cet article devrait être court et précis. Le Groupe a en outre pris note du consensus qui existe au sein de la Convention pour que la Charte soit intégrée au traité, sans être réouverte, et pour que l'article sur les valeurs essentielles établisse clairement un lien avec ce document ou s'y réfère.

4. L'inclusion, parmi les valeurs essentielles de l'Union, des notions de solidarité, d'égalité, d'égalité des chances et de démocratie (cette dernière étant déjà mentionnée dans l'avant-projet de traité constitutionnel), valeurs déjà mises en avant dans les traités actuels, a été largement demandée. Certains membres ont proposé de préciser davantage le concept de solidarité comme visant la solidarité entre les peuples, entre les générations, ou encore entre les États membres. Certains ont plaidé en faveur d'une mention de la justice sociale, tandis que d'autres ont estimé qu'il s'agissait là plutôt d'un objectif que d'une valeur essentielle. Plusieurs membres ont fait valoir que l'égalité entre les hommes et les femmes étant une caractéristique centrale du modèle social européen, il convenait de la mentionner parmi les valeurs essentielles. En ce qui concerne l'égalité des chances, certains ont fait savoir qu'ils préféreraient que ce principe ne se limite pas à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, mais permette de l'interpréter dans son sens le plus large, de manière à couvrir aussi la race, l'orientation sexuelle et les handicaps. Certains ont proposé de ne pas inclure seulement l'égalité des chances mais aussi l'égalité de traitement, mais d'autres ont estimé qu'il s'agit là plutôt d'objectifs. Les concepts de tolérance et de non-discrimination ont aussi été avancés; certains membres ont souligné le fait que l'Union se diversifie de plus en plus et qu'une expression des valeurs essentielles sur lesquelles elle repose devrait tenir compte du respect dû au caractère multiculturel et multi-ethnique de la société européenne.
5. Parmi les autres propositions concernant des valeurs qui ne figurent pas dans l'avant-projet de traité constitutionnel du 28 octobre figurent le développement durable ou la durabilité en termes d'économie, de politique sociale et d'environnement. Le groupe a généralement bien accueilli ces propositions, mais certains ont avancé que le concept de durabilité devait plutôt être considéré comme un des objectifs majeurs de l'Union et qu'il valait mieux l'inclure dans l'article 3. Certains membres ont en outre laissé entendre qu'il valait mieux utiliser l'expression dignité de la personne plutôt que dignité humaine. Plusieurs autres valeurs essentielles ont été proposées, mais, après discussions, le groupe a considéré que c'était plutôt des objectifs. Il s'agissait notamment du niveau de l'emploi que l'Union devrait s'efforcer d'atteindre (plein emploi ou niveau élevé de l'emploi: voir les discussions concernant l'article 3 sur les objectifs) et de l'objectif consistant à assurer un niveau élevé de protection de la santé. En conclusion, le groupe recommande que les valeurs suivantes soient ajoutées à l'article 2 du traité constitutionnel: solidarité, égalité entre les hommes et les femmes et égalité des chances.

6. L'article 136 TCE, qui indique les objectifs de la politique sociale de la Communauté fait référence aux droits fondamentaux, "tels que ceux énoncés dans la charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989". Dès lors que la Charte des droits fondamentaux contient de nombreuses dispositions en matière sociale, le groupe recommande que référence y soit faite dans la disposition du traité constitutionnel qui succédera à l'actuel article 136 TCE.

II. Inclusion d'objectifs sociaux à l'article 3 de l'avant-projet de Traité constitutionnel, qui a pour objet de définir les objectifs généraux de l'Union

1. L'article 3 de l'avant-projet de Traité constitutionnel entend définir les objectifs généraux de l'Union. Le groupe de travail a examiné dans quelle mesure ces objectifs généraux devraient inclure des objectifs en matière sociale et sous quelle forme.
2. Il a été rappelé que, parallèlement aux objectifs économiques de l'Union, l'article 2 du traité CE dispose que la Communauté a pour mission de promouvoir un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes et le relèvement du niveau et de la qualité de la vie. L'article 136 du traité CE énonce les objectifs de la Communauté en matière de politique sociale, à savoir 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 permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

3. Il a été rappelé que, lors de sa réunion de Lisbonne en 2000, le Conseil européen s'était fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir: "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale". Un bon équilibre entre la politique économique, la politique de l'emploi et la politique sociale, ainsi que la politique environnementale, est essentiel à la stratégie de Lisbonne. Plusieurs membres ont estimé que cet équilibre devrait être inscrit dans le futur traité constitutionnel, notamment à l'article qui définit les objectifs généraux de l'Union. Ils ont fait valoir que, parallèlement à la croissance économique et à la prospérité, il convenait d'inclure à l'article 3 le développement durable, la promotion du plein emploi et un niveau élevé de protection sociale. Un large soutien s'est dégagé au sein du groupe en faveur de ces objectifs, le consensus portant essentiellement sur l'objectif du plein emploi. Les membres du groupe de travail ont observé que, selon des sondages Eurobaromètre, 90 % du public attend de l'Europe qu'elle s'attache à mettre fin au chômage et à éliminer la pauvreté.
4. Le groupe de travail a examiné quels sont les objectifs de l'Union en matière sociale qui devraient être inscrits dans le traité constitutionnel. Il n'a pas examiné la possibilité de les faire figurer dans la deuxième partie du traité, qui portera sur les politiques de l'Union et qui contiendra toutes les bases juridiques et dans laquelle il pourrait s'avérer utile de fixer des objectifs détaillés pour chaque chapitre se rapportant à chaque politique, ce qui permettrait de s'en tenir, à l'article 3 du nouveau traité, à une liste plus brève et plus générale que celle qui figure à l'article 3 du traité CE actuel.
5. En ce qui concerne les objectifs liés à l'emploi, certains ont fait valoir, sans se prononcer contre l'objectif du plein emploi, qu'un niveau élevé d'emploi serait un objectif plus réaliste et davantage réalisable que celui du plein emploi, et que l'Union devrait instaurer des conditions favorables à la création d'emplois. Toutefois, on a pu observer une tendance marquée en faveur de l'inscription du plein emploi au nombre des objectifs, compte tenu notamment de ce que le Conseil européen de Lisbonne (et le suivi de ce dernier à Barcelone) a fixé l'objectif du plein emploi. Plusieurs membres ont été d'avis que les objectifs de l'Union devaient inclure également la nécessité de promouvoir l'employabilité et ont suggéré que l'accès à l'éducation et à la formation ou le concept de l'apprentissage tout au long de la vie devaient également figurer au nombre des objectifs généraux. Plusieurs membres ont, en outre, souligné la nécessité d'œuvrer en faveur non seulement du plein emploi ou d'un niveau d'emploi élevé, mais également de s'efforcer de garantir la qualité des emplois.

6. Plusieurs membres ont estimé qu'il devait être fait référence au "modèle social européen" dans la définition des objectifs de l'Union. À cet égard, certains membres ont estimé qu'il fallait être clair quant à l'interprétation de ce concept et certains ont renvoyé à la définition donnée dans les conclusions adoptées par la Présidence à l'issue du Conseil européen de Barcelone en 2002, selon lesquelles le modèle social européen est fondé sur une économie performante, un niveau élevé de protection sociale, l'éducation et le dialogue social. Plusieurs membres ont estimé que, dans les objectifs, il fallait utiliser, à propos de l'Union, l'expression "économie sociale de marché" afin de souligner le lien qui existe entre développement économique et développement social et les efforts déployés pour garantir une meilleure cohérence entre les politiques économique et sociale. Cette proposition a reçu un large soutien au sein du groupe.
7. De l'avis général, l'égalité des chances entre les hommes et les femmes doit occuper une place centrale parmi les objectifs énoncés, certains suggérant aussi de parler d'égalité de traitement. Au nombre des autres suggestions qui ont recueilli le soutien de plusieurs membres figurent les objectifs visant à garantir un degré élevé de protection sociale et l'inclusion sociale ou autre possibilité, la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Parmi les autres propositions formulées par certains membres, sur lesquelles un consensus n'a pu être dégagé pour qu'elles figurent au nombre des objectifs, citons l'accès à des services d'intérêt général efficaces et de qualité, la cohésion économique et sociale, la protection de la santé et le droit à l'information et à la consultation des travailleurs.
8. Un grand nombre de membres ont considéré que l'accès aux services d'intérêt général devait figurer parmi les objectifs de l'Union et ont souligné le lien avec l'accès, pour chaque citoyen, aux services de base, tels que la santé et l'éducation. Plusieurs membres ont préconisé une disposition horizontale qui aille au-delà de l'énoncé actuel de l'article 16 du traité CE et qui garantisse l'accès aux services de base et, partant, la fourniture de ces services. D'autres ont souligné que cela ne devait pas exclure l'application des règles du marché intérieur pour les prestataires de tels services.

9. En conclusion, un consensus s'est dégagé au sein du groupe pour recommander que les éléments ci-après soient inclus dans la définition des objectifs de l'Union qui figurera à l'article 3 du futur traité constitutionnel: le développement durable, la promotion du plein emploi, la promotion de l'employabilité, notamment grâce à l'accès à l'éducation de base et à la formation continue, l'inclusion sociale et un degré élevé de protection sociale, l'égalité des chances entre les hommes et les femmes [et l'accès à des services d'intérêt général efficaces et de qualité, dont le fonctionnement est soumis aux règles du marché intérieur].

III. Opportunité de définir les compétences actuellement attribuées à l'Union/Communauté en matière sociale. Compétences nouvelles éventuellement attribuées à l'Union/Communauté en matière sociale, et catégorie de compétences dans lesquelles placer celles-ci le cas échéant.

1. Les objectifs poursuivis par l'Union en matière de politique sociale figurent à l'article 136 du TCE : "la Communauté a pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions".
2. L'article 137 ¹ précise comment les atteindre : "En vue de réaliser les objectifs fixés à l'article 136, la Communauté soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:
 - a) amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs,
 - b) les conditions de travail,
 - c) la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs,
 - d) la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail,

¹ Texte de l'article 137-1 tel qu'issu du traité de Nice.

- e) l'information et la consultation des travailleurs,
 - f) la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion,
 - g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté,
 - h) l'intégration des personnes exclues du marché du travail,
 - i) l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur marché du travail e le traitement dans le travail,
 - j) la lutte contre l'exclusion sociale
 - k) la modernisation des systèmes de protection sociale".
3. Seuls les domaines visés au paragraphe a) à i) peuvent faire l'objet par voie de directive, d'adoption de normes minimales. Cette adoption se fait à la majorité qualifiée et en codécision avec le Parlement sauf pour les points c), d), f) et g) qui relèvent de l'unanimité et de la consultation du Parlement européen.
4. Enfin, le traité exclut à l'article 137-6 toute intervention communautaire dans les domaines des rémunérations, du droit de grève et le droit de lock-out.
5. Le groupe s'est interrogé sur la pertinence du champ des compétences actuelles figurant dans le traité et tout particulièrement sur les domaines où actuellement toute intervention est exclue selon l'article 137-6 du traité
6. Le groupe est apparu divisé sur cette matière. Si tous les membres ont estimé que le domaine social devait rester un domaine de compétence partagée, les opinions ont divergé sur de possibles extensions ou réductions du champ actuellement couvert. Plusieurs membres ont souhaité que l'ensemble des dispositions ayant trait de près ou de loin aux questions sociales soit regroupé dans un seul chapitre (notamment par le rapprochement des articles 136 et 137 des dispositions des articles 13 (non-discrimination), 16 (services d'intérêt généraux) et 42 (sécurité sociale dans le cadre de la libre circulation des travailleurs).

7. S'agissant des exceptions figurant à l'article 137 paragraphe 6, le groupe a constaté l'absence de consensus pour leur modification. En effet, un certain nombre de membres du groupe ont estimé qu'elles étaient obsolètes et pouvaient être supprimées. Ainsi, à propos du paragraphe 6 de l'article 137 TCE, il a été relevé qu'il prévoit que les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux rémunérations. Si ce paragraphe vise à exclure l'adoption de prescriptions minimales uniformes pour les États membres dont le contenu est essentiellement la fixation du niveau et le mode de détermination des rémunérations, telles que, par exemple, la fixation d'un salaire minimum garanti, il n'exclut pas, par contre, la possibilité d'adopter des mesures ayant pour objet l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs, les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs ou l'intégration des personnes exclues du marché du travail, même si elles peuvent avoir une incidence sur les rémunérations. Il en résulte que de nombreux instruments communautaires contiennent des dispositions relatives aux rémunérations.
8. En sens inverse, un nombre important de membres du groupe ont en effet marqué leur attachement à ses limites fixées à l'action européenne. Ils ont notamment fait valoir qu'il s'agissait en effet de domaines dans lesquels les particularités de chaque État membre sont très importantes.
9. D'autres ont fait valoir que le champ couvert par les dispositions de l'article 137-1 était trop vaste alors qu'il était parfois difficile d'envisager quelle initiative législative l'Union pourrait prendre dans certains domaines (l'alinéa 137-1 f a été cité à cet égard). Or cette situation faisait redouter à certains États membres une action législative soutenue dans les domaines considérés, les conduisant pour s'en prémunir, à conserver la règle de l'unanimité. Selon cette argumentation, une meilleure définition du champ de l'action communautaire pourrait aller de pair avec une généralisation du vote à la majorité qualifiée (cf. point 6 du mandat).
10. A propos des services d'intérêt général, l'accent a été mis sur le fait qu'ils étaient liés à l'accès aux services de base (santé, éducation,...) pour tout citoyen qui devait figurer selon de nombreux membres parmi les objectifs. Les services d'intérêt général sont, selon eux, un moyen afin de réaliser cet objectif.

11. L'article 16 actuel du TCE traite des services d'intérêt général en reconnaissant leur légitimité mais en précisant qu'ils doivent être gérés sans préjudice des articles 86 et 87 TCE (droit de la concurrence et régimes d'aides d'état). L'article 86, paragraphe 2 TCE prévoit cependant que "les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général (...) sont soumises aux règles du (...) traité notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie".
12. L'article 16 TCE est cependant de nature essentiellement déclarative et ne permet pas de fonder une véritable législation européenne des services d'intérêt général. Certains membres ont dès lors souhaité que le traité constitutionnel contienne une disposition permettant à l'Union de légiférer en matière de services d'intérêt général au niveau européen.
13. Le groupe ne recommande donc pas de modification dans le partage actuel des compétences mais souhaite que l'ensemble des dispositions relatives aux questions sociales soit regroupé dans un même titre de la future constitution. Une meilleure clarification du champ d'action européen pourrait être envisagée permettant ainsi une généralisation du vote à la majorité qualifiée. L'action européenne pourrait notamment se porter en priorité sur les domaines d'action étroitement liés au fonctionnement du marché intérieur et/ou qui ont un fort impact transfrontalier ainsi qu'en matière de droits fondamentaux.

IV. Le rôle de la méthode ouverte de coordination et sa place dans le Traité constitutionnel

1. Après les groupes de travail gouvernance économique et simplification, qui ont tous deux recommandé de donner rang constitutionnel à la méthode ouverte de coordination, le groupe est revenu sur cette question.
2. La méthode ouverte de coordination a été créée par le Conseil européen réuni à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000. Il s'agit d'une nouvelle forme de coordination des politiques nationales.

3. Suivant de près le modèle tracé en matière de coordination des politiques de l'emploi (articles 126 et 128 TCE), le Conseil européen a défini cette méthode comme suit : *"permettant de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE et conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, [cette méthode] consiste à*
- définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres;*
 - établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques;*
 - traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales;*
 - procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.*
 - L'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité; l'Union, les États membres, les collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat. Une méthode d'évaluation des meilleures pratiques en matière de gestion des changements sera élaborée par la Commission européenne en coordination avec différents prestataires et utilisateurs, à savoir les partenaires sociaux, les entreprises et les ONG."*
- (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, point 37).
4. A Lisbonne, le Conseil européen a ainsi marqué sa volonté d'étendre la méthode inscrite dans le titre Emploi du TCE d'autres domaines, tels que la société de l'information et la politique de recherche, la politique d'entreprise, la politique en matière d'éducation et de formation professionnelle, la lutte contre l'exclusion sociale et la protection sociale.

5. Une approche empirique a été utilisée pour développer et adapter cette méthode aux caractéristiques particulières de chaque domaine d'action. La méthode est donc appliquée de manière différente selon les domaines d'actions spécifiques, une procédure ad hoc étant à chaque fois dessinée. C'est pourquoi, on parle parfois de méthodes ouvertes de coordination, au pluriel.
6. Le groupe a salué l'utilité et l'efficacité de la méthode qui permet aux États membres, au sein de l'Union de créer des synergies afin de traiter ensemble des matières d'intérêt commun.
7. Un consensus s'est dégagé, à l'exception de quelques membres restés sceptiques, quant à l'insertion dans le traité d'une disposition de caractère horizontal définissant la méthode ouverte de coordination et sa procédure et précisant que cette méthode ne peut être appliquée qu'à défaut de compétence de l'Union inscrite dans le traité ainsi que dans les domaines autres que ceux où la coordination des politiques nationales fait l'objet d'une disposition particulière du traité définissant la coordination (en matière économique (Article 99) et dans le domaine de l'emploi (Article 128), notamment). En effet, ces procédures de coordination inscrites dans le traité sont obligatoires et permettent aux institutions de l'Union d'adresser des recommandations aux États membres et, même d'infliger des sanctions aux États membres ne suivant pas la ligne qu'ils se sont fixés. Cependant, la méthode ouverte de coordination pourrait être appliquée aux domaines où une coordination des politiques nationales est prévue au traité sans cependant que celui-ci n'en définisse les modalités, notamment en matière de réseaux trans-européens (art. 155 TCE), de politique d'entreprise (art. 157 TCE), de recherche et le développement technologique (art. 165 TCE).
8. La disposition du traité relative à la méthode ouverte de coordination devrait être introduite dans le Traité Constitutionnel, sous le Chapitre concernant les instruments de l'Union parmi les mesures non-législatives.

9. Cette disposition devrait définir les objectifs de la méthode ouverte de coordination, à savoir définir au niveau de l'Union des objectifs communs dans une matière donnée à réaliser concrètement au niveau national, fixer un calendrier d'action et des indicateurs de résultat permettant d'évaluer si les actions nationales sont à même de réaliser les objectifs, et organiser l'échange d'expériences entre États membres
10. La portée et les limites de la méthode devront également être précisées en indiquant que la méthode ouverte de coordination est un instrument, afin de réaliser des objectifs de l'Union, qui ne peut être mis en œuvre qu'en l'absence de compétence législative de l'Union et de compétence de celle-ci en matière de coordination sectorielle inscrite dans le traité (articles 99, 104 et 128) ou lorsque l'Union n'a compétence que pour définir des normes minimales, afin d'aller au-delà de ces normes. La méthode ouverte de coordination constitue en effet un instrument complétant l'action législative de l'Union mais ne pouvant en aucun cas s'y substituer. Elle permet de soutenir et compléter les actions des États membres.
11. L'inscription de la méthode ouverte de coordination dans le traité devra cependant, tout en permettant de conserver la souplesse de l'instrument, contribuer à en améliorer la transparence et le caractère démocratique, en définissant sa procédure et en désignant les acteurs et leur rôle respectif. A cet égard, la méthode serait mise en œuvre à chaque fois par décision des États membres réunis au sein du Conseil sur base d'une proposition de la Commission européenne, avec information du Parlement européen. Les parlements nationaux et les autorités régionales ou locales pourraient être consultés au cours de la mise en œuvre, ainsi que les partenaires sociaux lorsque la méthode ouverte de coordination est appliquée au domaine social. La société civile pourrait éventuellement être consultée lorsque la matière faisant l'objet d'une coordination s'y prête. La Commission serait chargée d'analyser et d'évaluer les plans d'actions décidés dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Le résultat de l'analyse de la Commission pourrait faire l'objet de débats au sein du Parlement européen et des Parlements nationaux. La Commission aurait le pouvoir d'adresser des recommandations aux gouvernements des États membres et d'informer directement les parlements nationaux de leur avis afin de déclencher une procédure de "peer review" et de susciter un débat national, l'objectif étant de permettre aux États membres dans le cadre de l'Union de se fixer des objectifs communs tout en conservant la flexibilité nationale dans leur réalisation.

12. Bien que quelques membres du groupe aient souhaité que la liste des matières auxquelles la méthode ouverte de coordination pouvait être appliquée devrait figurer dans le traité, le consensus qui s'est dégagé au sein du groupe va à l'encontre d'une telle liste mais préconise l'insertion d'une clause horizontale telle que décrite ci-dessus.
13. Des domaines dans lesquels la méthode a vocation à s'appliquer ont été mentionnés au sein du groupe, tels que l'éducation, la protection sociale, l'harmonisation fiscale et la définition de minima sociaux.

V. La relation entre la coordination des politiques économiques et la coordination des politiques sociales

1. Des mesures ont été adoptées ces derniers temps pour améliorer la cohérence de la coordination des politiques économiques et sociales. Ainsi, le Conseil européen de Barcelone a décidé que les calendriers relatifs à l'adoption des grandes orientations des politiques économiques et du paquet "emploi" annuel devraient être synchronisés.
2. Le groupe a estimé que le lien étroit établi entre les politiques économiques et sociales devait se retrouver dans l'approche adoptée par l'Union. Le groupe s'est, par conséquent, félicité des décisions prises lors du Conseil européen de Barcelone, mais a estimé qu'il était possible d'en faire davantage pour favoriser la cohérence. Le groupe a estimé notamment que des efforts supplémentaires pourraient être accomplis dans l'organisation des travaux du Conseil. S'il a été largement admis qu'il convenait de continuer à préparer les différents aspects de la politique économique et de la politique sociale au sein des formations sectorielles appropriées du Conseil, le groupe a également estimé qu'il devrait incomber formellement au Conseil européen de printemps de veiller à la cohérence de tous les volets des politiques et que le Conseil "Affaires générales" devrait préparer les résultats du Conseil européen sur la base des différentes contributions des Conseils sectoriels. Ces dernières devraient non seulement comporter les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi, mais également tous les autres aspects de la politique sociale auxquels s'applique la méthode ouverte de coordination. Le groupe recommande d'inscrire cette procédure dans le traité constitutionnel.

3. Le groupe a estimé qu'il convient, au cours des phases préparatoires, de prendre comme point de départ qu'aucun domaine politique ne doit être subordonné à un autre, ce qui ne ressort pas clairement de l'actuel énoncé de l'article 128, paragraphe 2, où il est dit que les lignes directrices pour l'emploi doivent être "compatibles" avec les GOPE. C'est pourquoi le groupe recommande que cette phrase soit modifiée en conséquence.
4. Certains membres du groupe ont estimé que, pour mieux assurer la cohérence des différents processus, il convenait de les fusionner, ce qui signifierait d'étendre le champ d'application des grandes orientations des politiques économiques pour inclure les questions sociales et de les désigner sous le nouveau titre de "grandes orientations des politiques économiques et sociales". Un petit nombre de membres a fait valoir que l'on améliorerait la cohérence en désignant un vice-président à la Commission qui serait spécifiquement chargé des questions économiques et sociales (les éventuelles dispositions futures pour la PESC étant citées comme modèle). D'autres ont considéré que cela n'était pas nécessaire, puisque les dispositions institutionnelles en la matière étaient très différentes de celles de la PESC.
5. Un certain nombre de membres du groupe ont recommandé qu'un plus grand rôle soit accordé au Parlement européen dans les processus de coordination des politiques économiques et sociales.

VI. Les procédures : extension éventuelle de la codécision et du vote à la majorité qualifiée à des matières pour lesquelles l'unanimité est actuellement exigée.

1. La situation actuelle a été rappelée notamment au regard des modifications apportées par le traité de Nice qui entrera en vigueur le 1er février 2003. Dans le domaine social, le Conseil agit en adoptant des directives en codécision avec le Parlement européen. Ces directives fixent des règles minimums.
2. Le Conseil se prononce pour l'adoption de prescriptions minimales à la majorité qualifiée à l'exception de quatre domaines pour lesquels la règle de l'unanimité s'applique avec consultation du Parlement européen :
 - la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs (article 137-1 c),
 - la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail (article 137-1
 - la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion (137-1 f),

- les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté (137-1 g).

Il a été rappelé que le traité de Nice prévoit qu'à l'unanimité, pour trois des matières mentionnées ci-dessus - alinéas d), f) et g) - le Conseil pouvait, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen étendre à l'unanimité le recours à la codécision avec le Parlement et le vote à la majorité (application de l'article 251).

Les États membres conservent la possibilité d'appliquer des normes plus protectrices des travailleurs (137-5).

Enfin, plusieurs Conventionnels ont fait valoir que les dispositions de l'Europe sociale ne se limitaient pas aux articles 136 et 137 mais concernaient également les articles 13 (non discrimination), 42 (régime de sécurité sociale), et 93, 95 et 175 (fiscalité). Le débat devait également porter sur leur éventuel passage à la majorité qualifiée.

3. Le groupe a longuement débattu de la perspective de modifier ces dispositions en élargissant le champ du vote à la majorité qualifiée.

Les Conventionnels, membres du groupe, se sont répartis en deux catégories d'inégale importance :

- selon une active minorité, comprenant un certain nombre de représentants des gouvernements, il convenait de ne pas rouvrir les débats qui avaient eu lieu à Nice concernant l'extension du champ de la majorité qualifiée. L'équilibre atteint alors était satisfaisant. Les dispositions actuelles devaient donc demeurer inchangées. En outre, le traité de Nice étant seulement sur le point d'entrer en vigueur, il paraîtrait peu approprié d'envisager dès à présent sa modification alors que ses dispositions, en particulier celles rendant possible une extension de la majorité qualifiée, n'avaient pas eu encore la possibilité de montrer leur efficacité ;

- à l'inverse, pour les autres membres du groupe, il était possible d'ores et déjà d'envisager des améliorations par rapport au dispositif existant. Ils ont notamment souligné que la perspective de l'élargissement les rendait indispensables : le statut quo conduirait dans la pratique à l'impossibilité pour l'Union d'adopter des réglementations dans les domaines couverts par l'unanimité. Certains ont souhaité une généralisation totale du vote à la majorité qualifiée couvrant non seulement l'article 137-1 mais également les articles 13, 16, 42, 95 et 175 du traité. D'autres ont envisagé une extension limitée. Lorsqu'une extension limitée du vote à la majorité qualifiée a été évoquée, les dispositions les plus souvent citées comme devant rester à l'unanimité ont été celles qui portent sur les régimes de sécurité sociale ainsi que sur les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers;

- enfin, certains ont repris l'argumentation développée sous point III ci-dessus et selon lequel si les compétences étaient mieux définies, l'acceptation du vote à la majorité qualifiée en serait facilitée.

4. En fonction des débats au sein du groupe, il apparaît qu'une généralisation du vote à la majorité qualifiée sera difficile à envisager. En revanche, certains progrès pourraient être envisagés comme le passage à la majorité qualifiée des alinéas d), f) et g) du présent article 137-1. Une telle perspective étant déjà ouverte par le traité de Nice, à des fins de clarification et de simplification, elle pourrait être appliquée dans la future constitution. Il en est en effet difficilement envisageable que l'on ne puisse déterminer, à la seule lecture du texte constitutionnel, si telle ou telle matière relève de telle ou telle procédure d'adoption (majorité qualifiée ou unanimité). Or tel serait bien la situation si l'article 137-2 issu de Nice était repris sans changement dans le traité constitutionnel.
5. Seules les dispositions relatives aux régimes de sécurité sociale continueraient donc à relever de l'unanimité. Certains ont fait valoir que la coordination des régimes de sécurité sociale était essentielle dans la perspective d'un véritable marché unique. Si la totalité du champ ne pouvait être couvert par la majorité qualifiée, les mesures techniques de coordination devraient à tout le moins pouvoir faire l'objet d'une adoption à la majorité qualifiée. Cette piste mériterait sans doute d'être explorée.

6. S'agissant des demandes tendant à l'adoption à la majorité qualifiée des dispositions prévues à l'article 13, il ne semble pas qu'un consensus puisse se dégager pour modifier la situation présente.
7. Le groupe recommande que le passage à la procédure de l'article 251 (majorité qualifiée et codécision) pour les articles 42, 137-1 d), f) et g), prévu par le traité de Nice, soit d'application dans la future constitution. L'alinéa 137-1 c) continuerait de relever de l'unanimité tandis que la disposition de type "passerelle" introduite à 137-2 serait supprimée.

VII. Le rôle des partenaires sociaux tel qu'il pourrait figurer dans le Titre VI de l'avant-projet de Traité constitutionnel traite de la vie démocratique de l'Union

1. Les traités actuels accordent un rôle spécifique aux partenaires sociaux dans le domaine de la politique sociale. L'article 138 porte une disposition générale sur ce type de consultation et donne à la Commission obligation de consulter les représentants des employeurs et ceux des employés avant de présenter des propositions dans le domaine social. L'article 137 dispose que les États membres peuvent confier la mise en œuvre de certaines directives aux partenaires sociaux. L'article 139 ouvre la possibilité d'établir des relations conventionnelles, y compris des accords, entre la Communauté et les partenaires sociaux. Tout accord cadre entre les partenaires sociaux intervenu sur la base de l'article 139 peut conduire, sur proposition de la Commission, à l'adoption par le Conseil de directives qui sont l'exacte reproduction de l'accord intervenu. Six accords, dont deux sectoriels, ont fait l'objet de cette procédure, à savoir :
 - l'accord sur le congé parental,
 - l'accord sur le travail à temps partiel,
 - l'accord sur les contrats à durée déterminée,
 - l'accord sur l'organisation du temps de travail des travailleurs mobiles dans l'aviation civile,
 - l'accord sur l'organisation du temps de travail des travailleurs en mer,
 - l'accord sur le télétravail.

2. De plus un rôle important des partenaires sociaux a été reconnu dans le "processus de Lisbonne". Il a pris la forme de "sommets sociaux" réguliers à l'occasion des Conseils européens de printemps qui donnent aux partenaires sociaux l'occasion de donner leur point de vue sur les questions traités par le Conseil.
3. Le groupe de travail a unanimement salué le rôle des partenaires sociaux et l'importance du dialogue social en Europe. Il a généralement été de l'avis que ce rôle des partenaires sociaux, déjà inclus dans les traités, devait être reconnu, facilité et autant que possible, renforcé. Un accord est apparu pour que ce rôle soit spécifié au titre VI de la Constitution, et il a été indiqué que ce rôle devait être distinct de celui joué par la société civile organisée, qu'il conviendra également de reconnaître.
4. La question d'une définition plus précise de ce que sont les partenaires sociaux été évoquée à différentes reprises, sans que toutefois le Groupe ne retienne cette approche.
5. Il a été souvent souligné que les partenaires sociaux devaient être consultés dans tous les domaines qui les concernent et un nombre significatif de membres du groupe ont émis des propositions pour que le rôle des partenaires sociaux et du dialogue social puisse être renforcé, en particulier dans la concertation macro-économique, la création de législation et pour que soit facilitée la négociation au niveau européen, en donnant force de loi à toutes les conventions collectives européennes. La suppression à cet égard des dispositions du traité qui limitent l'étendue des négociations a été à différentes reprises proposée sans qu'un consensus puisse être établi.

Certains membres ont toutefois considéré que l'autonomie des partenaires sociaux devait être respectée et que la réussite du dialogue social rendait souvent la législation superflue.

Le groupe de travail a également manifesté sa satisfaction de l'importance croissante prise par dialogue social et souligné le rôle majeur que pourra jouer l'organisation des sommets sociaux tripartites à la veille des Conseils européens de printemps. Un certain nombre de membres se sont prononcés en faveur de la formalisation et/ou de l'institutionnalisation de ce processus, par son inscription dans le Traité constitutionnel. D'autres ont estimé qu'il convenait de préserver un caractère flexible à ce dispositif.

Enfin des observations ont été faites quant à la reconnaissance du rôle de la société civile et la reconnaissance d'un statut européen des associations.

En conclusion, un consensus s'est établi au sein du Groupe pour que :

- le rôle des partenaires sociaux soit reconnu explicitement au titre VI du projet de traité,
- leur consultation soit prévue dans tous les domaines qui les concernent,
- le traité dispose que l'Union encourage et promeut le dialogue social,
- la procédure concernant les accords collectifs telle qu'elle est prévue à l'article 139 TCE soit maintenue.

* *

*