

CONV 127/02

CONTRIB 53

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Sekretariats
für den Konvent

Betr.: **Beitrag von Herrn Jacobs, Beobachter des Konvents**

Der Generalsekretär des Konvents hat den beiliegenden Beitrag von dem Beobachter des Konvents Herrn Jacobs erhalten.

UNICE**Contribution de M. Jacobs, observateur de la Convention****SYNTHESE****ATTENTES DE L'UNICE**

L'UNICE voit dans l'intégration économique le moteur premier de la paix, de la stabilité et de la prospérité que connaît l'Europe depuis cinquante ans. Ce processus devrait donc demeurer l'une des principales priorités de l'UE. Du point de vue des entreprises, l'UE doit offrir un environnement au sein duquel ces dernières peuvent opérer et concourir dans des conditions d'égalité, mais aussi s'adapter aux enjeux croissants de la mondialisation. Ceci devrait entraîner une création de richesses et donc, de possibilités d'emploi.

NECESSITE D'UNE REPARTITION PLUS CLAIRE DES COMPETENCES ET DES PROCEDURES DECISIONNELLES QUI Y SONT LIEES

L'UNICE recommande la consolidation des traités actuels en un instrument unique, lisible et structuré. Celui-ci devrait préciser plus clairement quelles sont les valeurs fondamentales, les objectifs de l'UE, la nature et la hiérarchie de ses instruments, ses compétences générales et les procédures qui y sont liées, et enfin la répartition des pouvoirs entre ses institutions. Cela devrait aider l'UE à recentrer ses actions sur les tâches principales qui lui incombent. La Convention doit examiner les moyens d'assurer strictement et systématiquement le respect du principe de subsidiarité, dans sa double dimension territoriale et fonctionnelle.

NECESSITE DE PRESERVER LA METHODE COMMUNAUTAIRE ET D'ASSURER UN CADRE INSTITUTIONNEL PERFORMANT

Le bon fonctionnement des institutions de l'UE sera la clef du succès de l'UE élargie. La Convention devrait en priorité formuler des recommandations sur les moyens d'améliorer l'efficacité et la transparence des institutions de l'UE tout en préservant la méthode communautaire. Le vote à la majorité qualifiée devrait devenir la règle générale.

NECESSITE D'UN CADRE REGLEMENTAIRE ALLEGE, ASSORTI D'UN USAGE PLUS FREQUENT DE LA COREGLEMENTATION ET DE L'AUTODISCIPLINE

Un objectif de révision et de simplification des règles et législations devrait être inclus dans le processus fonctionnel de l'UE. La coréglementation et l'autodiscipline devraient être plus souvent envisagées, comme alternatives à la législation. Une évaluation systématique d'impact des législations doit être réalisée par un organe indépendant à instituer. La transposition des règles européennes en droit national devrait faire l'objet d'un suivi plus constant et rigoureux, afin d'éviter les disparités de mise en œuvre.

NECESSITE DE REPENSER LA METHODE DE CONSULTATION DES ACTEURS PERTINENTS

L'UNICE propose l'adoption d'un code sur la consultation. Ce code fixerait des principes directeurs clairs pour la définition des principales parties prenantes, de l'objet, du contenu, de la méthodologie et du calendrier des consultations. La représentativité des organisations devrait être dûment prise en compte lors de la consultation. De plus, L'UNICE, appelle à opérer une distinction très claire entre la consultation de la société civile et le dialogue social.

* * *

COMMENTAIRES DE L'UNICE

1. I. Introduction

L'UNICE est le porte-parole de quelque seize millions de petites, moyennes et grandes entreprises européennes qui créent, produisent et distribuent les ressources sous-tendant la prospérité de l'Europe. Sa représentativité lui vaut le statut de partenaire social au niveau européen et, à ce titre, un statut d'observateur auprès de la Convention.

C'est dans ce contexte que l'UNICE, ardent défenseur de l'intégration de l'UE depuis plus de quarante ans, est soucieuse de contribuer au débat sur l'avenir de l'UE lancé par la Convention. La prospérité de l'UE repose sur un environnement sain pour les milieux d'affaires et le présent document exprime le point de vue préliminaire de l'UNICE sur les réformes nécessaires pour y parvenir.

II. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS POUR LES ENTREPRISES

L'UNICE adhère à la nécessité de conserver, comme fondement d'une intégration européenne plus poussée, les valeurs fondamentales de l'UE: principes de liberté, démocratie, respect des droits de l'homme, diversité, libertés fondamentales, respect de l'État de droit, et cohésion économique et sociale.

En outre, les principaux objectifs de l'UE doivent être la promotion renouvelée de la croissance économique, et par là même du progrès social, un niveau élevé d'emploi et un développement équilibré, durable, fondé sur l'économie de marché.

L'UE doit offrir un environnement au sein duquel les entreprises, moteur de la croissance économique et de l'emploi, peuvent concourir dans des conditions d'égalité, prospérer et s'adapter aux enjeux croissants de la mondialisation. Ceci est vital si l'UE doit atteindre son objectif, arrêté à Lisbonne, de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus

dynamique et la plus compétitive du monde pour 2010. Dans ce cadre, les entreprises sont d'avis que le principe directeur de l'Europe de demain doit être un engagement à atteindre les quatre objectifs suivants:

- **améliorer la compétitivité de l'Europe, son adaptabilité aux changements structurels et ses perspectives d'emploi;**
- **renforcer la situation économique de l'Europe et réaliser pleinement le potentiel de l'UEM;**
- **réussir l'élargissement de l'UE sans provoquer de distorsion du marché intérieur;**
- **renforcer le poids de l'Europe sur la scène internationale.**

III. CONSTITUTION DE L'UE / CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

Les nombreuses modifications au Traité de Rome ont entraîné la dissémination, dans les traités existants, des divers éléments habituellement repris dans une constitution. Pour remédier à ce qui est aujourd'hui une série de textes excessivement complexes et mal structurés, **la Convention devrait recommander la consolidation des traités actuels en un instrument unique, lisible et structuré.** Celui-ci devrait préciser plus clairement quels sont les valeurs fondamentales et les objectifs de l'UE, la nature et la hiérarchie de ses instruments, ses compétences générales et les procédures qui y sont liées, et enfin la répartition des pouvoirs entre ses institutions.

Les discussions sur une possible constitution pour l'UE font référence à la **Charte des droits fondamentaux.** Si l'UNICE appuie l'objectif d'une plus grande visibilité de ces droits et libertés pour les citoyens de l'UE, elle insiste néanmoins pour que la Charte respecte les compétences présentes de l'UE et ne les étende pas. Le texte actuel contient des éléments qui ne relèvent pas des compétences de l'UE, et certains articles relatifs aux droits économiques et sociaux ne peuvent être intégrés dans un traité révisé de l'UE. **Le texte actuel de la Charte n'est pas apte à devenir un instrument juridiquement contraignant.**

IV. REPARTITION DES COMPETENCES ET SUBSIDIARITE

Besoin de se concentrer sur les tâches essentielles

L'UE doit se concentrer sur les tâches dont la réalisation sera la meilleure au niveau communautaire. Il s'agit notamment de: l'union commerciale et douanière, la politique monétaire et sa monnaie commune, la consolidation et l'achèvement du marché intérieur, la politique de concurrence, la protection de l'environnement, la représentation commune dans l'économie mondiale et ses institutions, la politique étrangère commune, les politiques d'asile et de réfugiés, la lutte contre la criminalité internationale.

Besoin d'une structure plus lisible des compétences de l'UE

L'UNICE n'appelle pas à une refonte totale des compétences de l'UE, mais à une structure claire, plus lisible, des compétences actuelles de l'UE. Un catalogue détaillé de ses compétences priverait l'UE de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux tâches et défis à venir et n'offre, en soi, aucune "protection" à l'égard de nouveaux transferts de compétences. Tout débat sur les compétences

actuelles et futures de l'UE doit veiller à ne pas porter atteinte au fonctionnement du marché unique, cœur même de l'UE. Pour les entreprises, l'aspect le plus important est un cadre juridique et administratif plus fiable et plus flexible pour l'exécution des compétences actuelles de l'UE.

Meilleur respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Le débat sur la répartition des compétences et la hiérarchie des instruments ne peut être dissocié de la subsidiarité et de la proportionnalité. Ces deux principes sont la clef du futur fonctionnement de l'UE et de son rapprochement avec ces citoyens. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont consacrés par le traité (article 5 CE) mais, sur le terrain, ils ne sont guère respectés. La Convention doit examiner les moyens d'en assurer un respect strict et systématique. **À cet égard, une instance indépendante devrait se voir confier cette tâche.**

La subsidiarité n'est pas uniquement l'examen du niveau d'action le plus approprié entre l'UE, les États membres et/ou les niveaux régionaux et locaux – (subsidiarité territoriale ou verticale).

Subsidiarité fonctionnelle

Il existe un autre type de subsidiarité, reposant sur des critères fonctionnels liés à une expertise particulière: il s'agit de la subsidiarité fonctionnelle ou horizontale. **La subsidiarité fonctionnelle consiste, dès lors qu'une action est justifiée au niveau de l'UE, à évaluer si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés par des acteurs autres que les institutions de l'UE** (agences, partenaires sociaux et autres acteurs représentatifs de la société civile s'entendant entre eux sur le meilleur moyen d'atteindre un objectif donné).

Les deux types de subsidiarité (territoriale et fonctionnelle) doivent fonctionner en tandem, l'un complétant l'autre. Des mécanismes de suivi devraient être mis en place pour en assurer le respect.

V. NECESSITE D'UN CADRE REGLEMENTAIRE ALLEGE ET D'UN USAGE PLUS FREQUENT DE L'AUTODISCIPLINE ET DE LA COREGLEMENTATION

Besoin d'une meilleure évaluation de la nécessité d'une réglementation

La tendance générale est à l'augmentation du cadre réglementaire de l'UE. Des mécanismes devraient être établis pour mieux en évaluer l'impact. Cette tâche pourrait être menée à bien par une institution indépendante, dont l'objectif serait de vérifier la nécessité d'une réglementation, son impact économique et sa valeur ajoutée pour le fonctionnement du marché intérieur. Cette instance pourrait également jouer un rôle dans le processus de déréglementation, en évaluant régulièrement la réglementation en place.

Pour alléger la charge réglementaire de l'UE, il serait souhaitable de tester toute nouvelle proposition de la Commission avant qu'elle n'entre en vigueur, et de vérifier si elle est nécessaire, si elle respecte les compétences de l'UE et les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Dans les cas où la législation est jugée nécessaire, l'UNICE appelle à un cadre législatif de meilleure qualité. La mise à jour et la simplification des législations devraient faire partie du

fonctionnement de l'UE. De même, la transposition des règles européennes en droit national devrait faire l'objet d'un suivi plus systématique et rigoureux, afin d'éviter les disparités de mise en œuvre.

Nature et hiérarchie des instruments utilisés

L'article 249 CE met à disposition des institutions communautaires plusieurs instruments pour remplir leurs missions (règlement, directive, décision et recommandation). Pourtant, ni cet article, ni aucun autre dans le traité, n'établit de hiérarchie entre ces instruments. De ce fait, ceux-ci ont été utilisés de façon hétérogène, sans réelle logique.

En outre, le contenu de ces instruments a évolué. Ainsi, le contenu de nombreuses directives liées au marché intérieur est bien loin de la définition du traité, aux termes duquel les directives sont contraignantes quant au résultat à atteindre mais laissent aux États membres le libre choix des formes et méthodes pour y parvenir. **Une cohérence accrue devrait être recherchée, en définissant quels instruments sont à utiliser à quelles fins et en établissant une hiérarchie entre ces instruments.**

Instruments législatifs et quasi-législatifs

- Les règlements devraient servir à la création d'instruments uniques communautaires.
- Les directives devraient servir pour atteindre des objectifs généraux d'harmonisation, leur contenu arrêtant sur les grands principes.
- Les règles de mise en œuvre, adoptées par comitologie, devraient établir les dispositions détaillées et techniques, facilement modifiables.

Instruments non législatifs

- Les décisions et recommandations devraient être utilisées à des fins administratives.

Instruments sui generis

Entre les deux premières catégories d'instruments se situe une troisième, qui doit recevoir une reconnaissance accrue dans un traité révisé. Cette troisième catégorie couvre la coréglementation et de l'autodiscipline.

Les accords conclus par les partenaires sociaux sont déjà reconnus par le traité. De l'avis de l'UNICE, la Convention devrait recommander de conférer un rôle accru à d'autres types d'instruments, ayant fait l'objet d'un accord entre parties prenantes représentatives sur un thème spécifique (cf. par ex. l'accord UNICE-BEUC sur les systèmes d'accréditation des labels de confiance¹). Dans ce cadre, **l'autodiscipline et les codes de conduite devraient être mieux reconnus en tant qu'instruments permettant d'atteindre les objectifs de l'UE, comme alternatives à une voie législative systématique. Les entreprises sont prêtes à assurer plus de responsabilités à cet égard.** Une telle approche allégerait les tâches législatives de l'UE et démocratiserait l'exercice réglementaire.

¹ [UNICE-BEUC Agreement on trustmark schemes](#), 9 octobre 2001 (disponible en anglais uniquement)

VI. MEILLEURE CONSULTATION DES ACTEURS PERTINENTS

L'UNICE a déjà apporté une contribution détaillée sur ce sujet, dans le cadre du débat sur la gouvernance¹, dans laquelle elle **propose l'adoption d'un code sur la consultation**. Ce code devrait fixer des principes directeurs clairs pour la définition des principales parties prenantes, de l'objet, du contenu, de la méthodologie et du calendrier des consultations. **L'exercice de consultation doit dûment prendre en compte la représentativité des organisations concernées.** L'évaluation devrait ainsi déterminer si l'organisation:

- est composée de membres mandatés pour agir au niveau européen;
- est représentative dans la grande majorité des États membres de l'Union européenne;
- défend des intérêts collectifs;
- est composée d'organisations considérées chacune, au niveau national, comme représentative des intérêts nationaux;
- est en mesure de justifier ses actions auprès de ses membres;
- est composée de membres qui y adhèrent volontairement, au niveau national comme au niveau européen;
- est indépendante des pouvoirs publics, au niveau national et au niveau européen, pour ses ressources financières – et peut en apporter la preuve;
- dispose d'une structure interne aux ressources suffisantes pour permettre une consultation rapide et efficace de ses membres;
- peut faire appel aux connaissances de ses membres pour garantir une expertise certaine.

VII. SPECIFICITE DU DIALOGUE SOCIAL

L'UNICE, partenaire social au niveau européen, appelle à opérer une distinction très claire entre le dialogue social et la consultation de la société civile. **Le dialogue social au niveau européen est un processus clairement structuré et autonome, impliquant les partenaires sociaux. Ceux-ci, dans le cadre du chapitre social du traité, exercent une responsabilité dans les décisions politiques qui ne peut être étendue à d'autres domaines ou d'autres acteurs de la société civile.**

En ce qui concerne le rôle des partenaires sociaux, l'UNICE est très attachée aux procédures établies par les articles 137 et 138 du Traité CE et exprimerait la plus vive opposition à tout changement dans ce domaine.

VIII. CADRE INSTITUTIONNEL

Nécessité d'améliorer l'efficacité et la transparence des institutions

¹ [Prise de position de l'UNICE sur la gouvernance](#), 28 février 2002

Le bon fonctionnement des institutions de l'UE sera la clef du succès de l'Union élargie. La mise en œuvre des objectifs de Lisbonne, par exemple, exige une prise de décisions rapide et efficace. La Convention devrait donc, en priorité, formuler des recommandations sur les moyens d'améliorer l'efficacité des institutions de l'UE tout en préservant la méthode communautaire.

Les structures et institutions européennes devraient respecter les principes de démocratie, de légitimité du pouvoir, de l'État de droit, de transparence et du comportement responsable.

En ce sens, la Convention doit veiller à ce qu'une UE élargie soit capable de prendre des décisions rapides, transparentes, qui rencontrent un appui général, qui peuvent être comprises par tous et qui peuvent être revues par des tribunaux efficaces.

La Commission

L'UE devrait disposer d'une Commission indépendante et forte, qui agisse en tant que gardienne du traité et qui fasse des propositions législatives au Conseil et au Parlement dans l'intérêt de la Communauté tout entière. Maintenir un droit exclusif d'initiative en matière législative à une Commission pleinement indépendante représente un moyen de garantir la cohésion et l'efficacité des actions communautaires.

Les procédures administratives doivent être performantes et transparentes, et assurer la préservation des droits des entreprises, y compris un droit de recours efficace. Le rôle de la Commission dans la mise en œuvre des législations de l'UE doit être renforcé. La Commission devrait disposer d'instruments supplémentaires, y compris d'un pouvoir de sanction plus sévère, pour obtenir des États membres qu'ils se conforment aux législations de l'UE.

Le Conseil des ministres

Après l'élargissement, la principale question institutionnelle sera la capacité du Conseil à prendre des décisions et produire des résultats, en particulier dans les domaines requérant l'accord unanime des États membres.

De l'avis de l'UNICE, le vote à la majorité qualifiée devrait être la règle générale, l'unanimité devenant une exception réservée à un très petit nombre de questions. Plus précisément, l'unanimité devrait s'appliquer aux questions de politique sociale aujourd'hui inscrites dans l'article 137, paragraphe 3 du traité, ainsi qu'aux nouvelles initiatives en matière de fiscalité (par ex. l'harmonisation des systèmes d'imposition, les mesures fiscales à vocation environnementale).

La majorité qualifiée serait indiquée pour les mesures liées au commerce international, à la conclusion de négociations sur l'investissement étranger direct, à tous les services, aux droits de propriété intellectuelle et au fonctionnement du marché intérieur – par exemple l'adoption de mesures destinées spécifiquement à favoriser la compétitivité des entreprises, l'esprit d'entreprise, l'innovation, la recherche et le développement technologique. Elle le serait également pour la mise en œuvre des mesures visant à supprimer les obstacles et à adapter les systèmes nationaux de sécurité sociale à la libre circulation des travailleurs et des indépendants dans le marché unique.

Le Parlement

Le Parlement européen devrait se voir confier les pleins droits et responsabilités budgétaires, aux

côtés du Conseil. À cette fin, il convient d'abandonner la distinction entre dépenses obligatoires (DO) et non obligatoires (DNO) et de modifier en conséquence la procédure budgétaire.

La Cour de Justice

La Convention devrait recommander que la Cour de Justice de l'Union européenne reçoive des ressources supplémentaires, pour lui permettre de mener ses tâches à bien et d'accélérer ses procédures, souvent bien trop lentes à l'heure actuelle. Il importe également de mettre en place des procédures rapides (*fast-track*).

De surcroît, la Convention devrait appuyer la possibilité de créer des chambres spécialisées, tel un tribunal de la propriété intellectuelle qui serait chargé de connaître les litiges relatifs à la marque communautaire, aux dessins et modèles communautaires et au futur brevet communautaire, sur la base des articles 225a et 229a du Traité sur l'UE tel que modifié par le Traité de Nice.

Le Comité économique et social

Le Comité économique et social est l'enceinte du dialogue avec la société civile. Dans les discussions sur le rôle et le statut de ce comité, il est capital d'éviter toute confusion entre le dialogue civil et le dialogue social: ce dernier est un processus autonome, qui se déroule entre les partenaires sociaux et en dehors du Comité économique et social.

Il convient de veiller à ce que les avis du Comité économique et social soient disponibles à un stade précoce du processus législatif.

IX. GOUVERNANCE MONDIALE ET DIMENSION INTERNATIONALE DE L'UE

L'UNICE demande que plus d'attention soit donnée à la dimension mondiale dans la définition de la politique de l'UE. **Les attentes sont croissantes à l'égard de la capacité de l'UE d'assumer une plus grande part de responsabilité dans les affaires politiques et économiques internationales, mais à l'heure actuelle, l'UE ne possède pas encore les instruments, institutions, procédures et moyens nécessaires pour répondre à ces attentes. Ce fossé entre attentes et capacités doit être comblé.**

Il faut s'attacher à la cohérence entre les politiques intérieure et extérieure de l'UE, entre la politique économique extérieure et les relations politiques, entre les politiques extérieures de l'UE et des États membres.

L'UNICE est un ardent défenseur d'un système d'échanges multilatéral ouvert, régi par des règles claires et exécutoires. La politique commerciale extérieure de l'Union doit être efficace, cohérente, d'une application transparente et homogène. L'UNICE appelle également à insister davantage sur la dimension mondiale dans l'encadrement de la politique de l'UE dans le domaine des relations économiques extérieures et dans l'optique d'une représentation internationale unifiée de l'UE, qui lui permette de parler d'une seule voix dans ce contexte. L'UNICE est donc favorable à l'idée d'accorder la personnalité juridique à l'Union européenne.

* * *