

# Les implications et possibilités sociales du Traité constitutionnel

Rapport et document de discussion préparé par Jo Shaw, « Salvesen Professor » des Institutions européennes à l'Université d'Edinburgh et Agrégée supérieure de Recherche auprès du Federal Trust, Londres, pour un Séminaire de Formation de la Plate-forme sociale, Bruxelles, le 16 février 2005

Il s'agit ici d'opinions personnelles. Vos commentaires sont les bienvenus.

Contactez : [jo.shaw@ed.ac.uk](mailto:jo.shaw@ed.ac.uk)

## Table des matières

1.	Introduction	1
2.	Le « fil conducteur social » du Traité constitutionnel	4
3.	Démocratie et gouvernance	7
4.	La Charte des Droits	9
5.	Egalité et non-discrimination	12
6.	Questions de citoyenneté	14
7.	Services d'intérêt général : article III-122	14
8.	Ratification	14

## 1. Introduction

1.1 Ce rapport évalue les implications et les possibilités sociales du Traité constitutionnel qui est actuellement en cours de ratification par les Etats membres, après avoir été adopté par la CIG en juin 2004 et signé en octobre 2004. Une question fondamentale consiste à découvrir si et dans quelle mesure le Traité constitutionnel s'écarte du schéma historique selon lequel la politique sociale est dotée d'un « **statut de Cendrillon** » par rapport aux objectifs économiques, tant dans les structures des Traités existants (compétences, attributions, etc.) que dans l'élaboration concrète des politiques (volonté des institutions et des Etats membres de respecter jusqu'au bout les engagements rhétoriques vis-à-vis des objectifs de politique sociale). L'expression « statut de Cendrillon » fait référence au fait qu'en 2005, les principaux moteurs de l'intégration européenne restent encore et toujours les processus économiques et de marché, alors que l'ère de la « Communauté économique européenne » est aujourd'hui révolue et que la forme politique dominante de l'intégration européenne est l'« Union européenne ». La libre circulation des personnes, par exemple, est toujours considérée avant tout comme un facteur de production et une occasion d'accroître la prospérité, plutôt que comme un moyen de promouvoir la justice sociale ou le bien-être humain. Donc, dans la pratique, à l'instar de Cendrillon, la politique sociale est toujours laissée pour compte. Se pourrait-il, cependant, que, tout comme dans le conte de fées, l'histoire se termine bien ? Le moment serait-il venu

pour la politique sociale d'enfin occuper le devant de la scène au sein de l'Union européenne ? Ce rapport ne tire aucune conclusion définitive. En effet, il ne sera probablement possible de porter un jugement que plusieurs années après la mise en œuvre du Traité constitutionnel, en supposant que celui-ci entre effectivement en vigueur. Il permet toutefois de mettre en lumière certains des aspects du nouvel accord constitutionnel qui laissent entrevoir une structure politique plus ouverte pour l'élaboration des futures politiques sociales.<sup>1</sup>

- 1.2 Tout comme dans les autres traités et déclarations publiques émanant d'organismes tels que la Commission et le Conseil européen, la **rhétorique** du Traité constitutionnel relative à la politique sociale est plutôt encourageante. Ceci est reflété dans les déclarations de ceux qui sont chargés de sa rédaction, notamment la Convention sur l'avenir de l'Europe. Prenons, par exemple, les propos du Groupe de travail de la Convention sur l'Europe sociale : « L'affirmation des objectifs sociaux comme étant équivalents, et non subordonnés, aux objectifs économiques, fait partie intégrante de l'esprit dans lequel l'Union européenne a été conçue et de la façon dont elle évolue ». C'était en 2003. Pourtant, en 1958, le Premier Rapport général de la Commission sur les Activités de la Communauté contenait une affirmation très similaire : « Les objectifs de nature sociale sont placés sur un pied d'égalité avec les objectifs de nature économique ». *Plus ça change!* Par ailleurs, on retrouve dans le Traité constitutionnel un « **fil conducteur social** » plus solide que dans les Traités existants. Ce fil conducteur s'étire du Préambule aux quatre parties du Traité, offrant ainsi un cadre de travail plus cohérent pour l'élaboration des politiques futures (Section 2). Le renforcement de la dimension des droits fondamentaux de l'Union européenne – la **Charte des Droits fondamentaux** faisant désormais partie intégrante de l'ordre juridique – peut sans doute également contribuer à la promotion de la dimension sociale (Section 4). Il en va de même pour le renforcement des **dispositions relatives au principe d'égalité** dans le cadre de la dimension hommes femmes, mais aussi pour d'autres motifs tels que la race ou l'origine ethnique, le handicap, la religion, l'âge et l'orientation sexuelle (Section 5). En outre, le Traité constitutionnel met davantage l'accent sur la question de la démocratie, offrant ainsi aux groupes de réelles possibilités d'intervenir dans le processus d'élaboration des politiques et de revendiquer le droit d'être entendus – et d'être écoutés – par les institutions de l'UE (Section 3).
- 1.3 Une des principales difficultés au moment d'étudier la dimension sociale de l'UE consiste à trouver une définition satisfaisante du concept plutôt vague de « **politique sociale** », surtout tel qu'il est appliqué dans le contexte de l'UE. Au niveau national, la politique sociale est très souvent associée à l'**Etat Providence**, un concept qui s'est particulièrement développé dans les Etats nations et les économies de marché libérales de l'Europe de l'Ouest et du Nord après la deuxième guerre mondiale – et maintenant, dans une plus large mesure, dans le Sud et l'Est de l'Europe, ces Etats s'étant transformés en termes politiques et économiques. La politique sociale tient de la correction du marché lorsqu'elle cherche, par exemple, à offrir un revenu

---

<sup>1</sup> Peu de commentaires ont été formulés à ce jour sur les aspects sociaux du Traité constitutionnel, mais consultez : C. Wallace, 'The draft Constitutional Treaty: Towards a social constitution for Europe?', (2003) 25 *Journal of Social Welfare and Family Law* 411.

minimum à ceux qui sont incapables de travailler, à défendre l'égalité des droits et à fournir des logements publics. Diverses raisons ou justifications sont toutefois couramment invoquées pour appuyer les interventions de l'Etat dans le but de corriger les échecs du marché. Il s'agit notamment de raisons liées à l'efficacité, à la justice sociale ou à l'équité et à la solidarité.<sup>2</sup> Quoi qu'il en soit, l'élaboration de politiques sociales nécessite l'existence d'un lien étroit entre le concept d'un gouvernement responsable et démocratiquement élu, le pouvoir de prélever des impôts, de dépenser *et de redistribuer les ressources*, et l'ensemble des citoyens ayant élu le gouvernement. Dans tous les cas de figure, les Etats Providence nationaux sont inévitablement perméables, au moins en partie, accordant l'accès aux prestations – transferts pécuniaires, soins de santé, éducation, régime de pension, logement, etc. etc. – selon le lieu de résidence et/ou les besoins, mais aussi selon la nationalité officielle. Au sein des Etats membres de l'Union européenne, par contre, la dissipation des frontières de l'Etat Providence national résulte essentiellement de l'intégration européenne et des exigences des traités de l'UE, telles qu'énoncées dans les garanties applicables liées à **l'égalité de traitement et à la non-discrimination en raison de la nationalité**. La Cour de Justice s'est révélée l'institution clé de l'UE à cet égard : elle fait respecter les droits transfrontaliers aux avantages sociaux, mais elle soumet en même temps les systèmes nationaux d'aide sociale, de soins de santé et de bien-être des Etats membres à des pressions financières relativement fortes. Le symbole le plus frappant de cette évolution favorable à l'égalité de traitement est le concept de **citoyenneté de l'Union** qui permet, à certains égards, de transférer les droits d'appartenance relatifs aux avantages de l'Etat Providence au-delà des frontières. Dans l'affaire *Grzelczyk*<sup>3</sup>, la Cour de Justice a indiqué que la citoyenneté de l'Union était « destinée à devenir le statut fondamental des ressortissants des Etats membres ». Le Traité constitutionnel ne prend pourtant aucune mesure évidente et directe pour étayer ce concept (Section 6).

- 1.4 Dans ce contexte, la rhétorique de l'UE est fermement attachée à ce qu'elle appelle un **modèle social européen** qui s'appliquerait à tous les Etats membres. Les pierres angulaires de ce modèle ne se limitent pas aux éléments de l'Etat Providence décrits ci-dessus, mais incluent également une approche de négociation collective vis-à-vis des relations professionnelles associant des représentants des employeurs et des employés, les institutions de l'Etat jouant principalement le rôle de médiateur. Dans le discours de l'UE, on parle beaucoup de « **moderniser le modèle social européen** », de développer l'économie ouverte, l'économie intégratrice, et de garantir un niveau élevé d'investissement dans le capital humain. Ceci s'explique notamment par le fait que les Etats Providence eux-mêmes sont sous pression en raison des processus de mondialisation économique et du vieillissement de la population. En outre, le marché unique européen a eu et a encore aujourd'hui un profond impact sur les systèmes de politique sociale des Etats membres, particulièrement dans les domaines des soins de santé, de l'éducation, des pensions et de l'aide sociale. De grandes polémiques divisent de nombreux Etats membres ainsi que les institutions

---

<sup>2</sup> M. Kleinman, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Basingstoke: Palgrave, 2002, p4.

<sup>3</sup> Affaire C-184/99 *Rudy Grzelczyk v. Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignes-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193.

de l'UE elles-mêmes : certains prétendent en effet qu'une ouverture de ces domaines à la concurrence et à la déréglementation, voire même une privatisation de systèmes jusque-là monopolistiques et contrôlés par l'Etat, pourrait profiter à ceux qui utilisent ces services en leur offrant le « choix », une « optimisation des ressources » et une « plus grande efficacité ». Ces groupes de personnes sont considérés tant comme des consommateurs et des clients qui paient via le système fiscal, que comme des citoyens occupant une position déterminante de par leur statut politique, puisqu'ils représentent la source suprême du pouvoir démocratique. Le Section 7 se penchera sur la façon dont le Traité constitutionnel aborde les **services d'intérêt général**.

1.5 Par ailleurs, la **flexibilité du marché du travail** – et les coûts et avantages qui en découlent – constitue un thème récurrent dans l'élaboration des politiques de l'UE depuis les années 1990, avec des arguments pour ou contre les enseignements à tirer de la prise de position dominante de l'économie américaine. Sur le plan de l'articulation de l'objectif politique, ce qu'il est convenu d'appeler l'**objectif de Lisbonne** est essentiel : il s'agit de faire de l'Union « 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 ». Ces dernières années, un large éventail de nouveaux instruments de **gouvernance** s'est déployé dans l'UE autour de l'objectif de Lisbonne, dans le cadre de la notion assez vague de **méthode ouverte de coordination**. Ceci fera l'objet de la Section 3.

1.6 Dans l'ensemble, la politique sociale de l'Union est **plus réactive que proactive**. Il existe trois moteurs fondamentaux :

- L'impact direct des impératifs du marché unique, qui exerce une pression sur les « marchés » nationaux de l'éducation, des services de soins de santé, des services d'aide sociale, et de l'achat et de l'offre des pensions. Dans certains cas, la Cour de Justice a été amenée à faire un tour d'équilibriste afin de protéger les concepts de solidarité sociale au sein des Etats providence ;
- L'impact direct (plus limité) des mesures adoptées dans le but de corriger le marché, sans oublier que, dans les années 1950, le Rapport Ohlin faisait une nette distinction entre les normes sociales et la compétitivité. Ces mesures relèvent principalement des domaines de la santé et de la sécurité, de la réglementation de certains aspects de la législation sur l'emploi et sur les entreprises transnationales, et des politiques d'égalité ; et
- L'impact indirect des pressions exercées sur les Etats providence (nationaux) telles que la mondialisation, l'élargissement et le vieillissement des populations. Ceci intervient non seulement dans les politiques européennes limitées en matière d'emploi et d'inclusion sociale que les Etats membres tentent de réorienter afin de réaliser les objectifs de Lisbonne, mais aussi dans la politique régionale et de cohésion au niveau européen, qui a un impact limité de redistribution entre les Etats membres.

## 2. Le « fil conducteur social » du Traité constitutionnel

2.1 La discussion doit porter avant tout sur le « **fil conducteur social** » qui traverse toutes les parties du Traité, y compris le Préambule. Ce « fil conducteur » est à la fois

- plus évident que dans les versions antérieures des Traités et – du point de vue de la défense des intérêts sociaux – davantage susceptible d’être un outil de pression efficace sur les décideurs politiques.
- 2.2 Le **Préambule** évoque les « valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la démocratie, l’égalité et l’Etat de droit ». Dans ce contexte, « l’Europe... entend avancer sur la voie de la civilisation, du progrès et de la prospérité, pour le bien de tous ses habitants, y compris les plus fragiles et les plus démunis... et... œuvrer pour la paix, la justice et la solidarité dans le monde... »
- 2.3 L’**article I-2** établit les valeurs de « respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d’égalité, de l’Etat de droit ainsi que de respect des droits de l’homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l’égalité entre les femmes et les hommes ».
- 2.4 Les objectifs définis à l’**article I-3** invitent l’Union à œuvrer pour « le développement durable de l’Europe », fondé sur une « économie sociale de marché » (bien que « hautement compétitive »), le plein emploi et le progrès social, et un niveau élevé de protection et d’amélioration de la qualité de l’environnement ». En outre, elle « combat l’exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l’égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l’enfant ». Enfin, l’Union « promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres ».
- 2.5 Le cadre de travail modifié est bien résumé par les **clauses d’approche intégrée** (basées sur les anciens articles 3(2), 6 et 16 CE) qui figurent au début de la partie III du Traité constitutionnel. En premier lieu, l’**article III-115** appelle une « cohérence entre les différentes politiques et actions visées à la présente partie, en tenant compte de l’ensemble de ses objectifs », ce qui rejette implicitement le statut « Cendrillon » pour tout objectif ou domaine politique de l’Union. Il n’y a aucune innovation dans l’**article III-116** qui reprend l’article 3(2), avec une clause intégrant la dimension hommes femmes, ni dans l’**article III-119** qui cherche à intégrer les exigences de la protection de l’environnement. En revanche, les **articles III-117 et III-118** constituent d’importantes innovations. L’**article III-118**, qui intègre les six principes d’égalité figurant aujourd’hui à l’article 13 CE (sexe, race ou origine ethnique, religion ou convictions, handicap, âge et orientation sexuelle), sera traité dans la Section 4. L’**article III-117**, qui constitue une clause générale d’ « intégration sociale » est un des points essentiels que la CIG a ajouté au texte de la Convention – en ce qui concerne la dimension sociale. Ce article stipule que :
- « Dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions visées à la présente partie, l’Union prend en compte les exigences liées à la promotion d’un niveau d’emploi élevé, à la garantie d’une protection sociale adéquate, à la lutte contre l’exclusion sociale ainsi qu’à un niveau élevé d’éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

- 2.6 Bien qu'elles figurent dans la **Partie III** du Traité constitutionnel, il n'y a aucune raison de penser que ces dispositions intégratrices sont moins « constitutionnelles » que le texte de la **Partie I**. Etant donné que la majeure partie du Traité CE – que la Cour de Justice a appelé « charte constitutionnelle de la Communauté » à plusieurs reprises – figurera dans la Partie III, il paraît raisonnable de penser que la Cour de Justice ne considèrera pas la Partie III comme occupant une position hiérarchique inférieure à celle de la Partie I. Toutefois, malgré leur nature « constitutionnelle », il est difficile de déterminer quel pourrait être l'impact juridique de ces clauses. L'article 3(2) n'a encore jamais été invoqué devant la Cour de Justice, et si cela se produisait, il serait difficile de déterminer les effets juridiques qui lui seraient attribués. La Cour de Justice estimerait probablement que de telles questions relèvent de l'autonomie législative des institutions politiques – de la même façon qu'elle a jusqu'à présent donné une interprétation très limitée de la justiciabilité du principe de subsidiarité.
- 2.7 Cependant, l'examen de la nature prétendument novatrice du Traité constitutionnel nous amène à une conclusion plus décevante lorsque l'on se concentre sur les sections du Traité relatives aux **compétences et aux politiques**, plutôt que sur les sections définissant les **valeurs** et les **objectifs**.
- 2.8 Il n'y a pratiquement eu aucune extension du **vote à la majorité qualifiée** dans le domaine de la politique sociale, et tant la Convention que la CIG ont refusé d'entreprendre une révision approfondie de ce qui constituera l'**article III-210** (l'actuel article 137 CE). L'**article I-14** stipule que « la politique sociale, pour les aspects définis dans la partie III » est un domaine de « **compétence partagée** » entre l'Union et les Etats membres. Ceci étant, il est assez surprenant de constater que l'**article III-210(1)** – qui se fait l'écho de l'article 137 CE – commence encore en affirmant que « en vue de réaliser les objectifs visés à l'article III-209 (ancien article 136 CE), l'Union soutient et complète l'action des Etats membres dans les domaines suivants... » (précision supplémentaire). Comme dans la version précédente, cette disposition poursuit en citant – *entre autres* – des domaines pour lesquels les Etats membres et l'Union disposent indubitablement de compétences partagées depuis longtemps (par ex., la santé et la sécurité au travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'égalité entre femmes et hommes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail). Nous savons qu'il s'agit bien de domaines de compétence partagée parce que – comme l'indique l'**article I-12** dans sa définition de la compétence partagée – l'Union peut « légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants » dans ces domaines. Dans ce cas, le recours au « vieux » langage du Traité CE, sans aucune actualisation pour tenir compte du nouveau cadre de travail proposé par le Traité constitutionnel, sème une confusion inutile quant au type de compétences qui existe en matière de politique sociale. La difficulté réside ici en ce que la partie I tente de faire preuve d'innovation en classant par catégories et en définissant les différents types de compétences – compétences exclusive ou partagée et actions d'appui ou de complément – alors que la partie III est fondée dans une large mesure sur les dispositions du Traité CE, et qu'elle n'a pas été complètement actualisée afin de refléter l'ensemble des innovations de la partie I. Voici donc un exemple classique d'incohérence entre les différentes parties du Traité constitutionnel. Cela suscite également des questions quant à la façon dont la Cour

- de Justice interprètera le Traité dans son ensemble afin de parvenir à la cohérence et à la complémentarité.
- 2.9 L'**article III-213** (ancien article 140 CE) reflète également l'architecture du Traité CE. Il couvre un large éventail de domaines de la politique sociale pour lesquels la Commission encourage la coopération entre les Etats membres et facilite la coordination de leur action, notamment en matière d'emploi, de droit du travail et de conditions de travail, et de sécurité sociale. Cette disposition contient à présent ce qui, dans le Traité constitutionnel, ressemble le plus à une clause de « constitutionnalisation » de ce qu'on appelle la Méthode ouverte de coordination. En effet, elle indique que la Commission peut organiser des initiatives visant à établir des orientations et des indicateurs, l'échange des meilleures pratiques, et la préparation des éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques. Cette formulation est également reprise dans le domaine de la santé publique (**article III-278(2)**), où l'Union ne dispose que d'une compétence d'appui ou de complément. Ceci illustre à nouveau le fait que, dans la réalité, et bien qu'il s'agisse officiellement d'une compétence partagée, la politique sociale est un domaine caractérisé par diverses formes de compétences, associant des domaines où l'action de l'Union complète ou appuie l'action nationale et des domaines où les Etats membres et l'UE sont censés partager la responsabilité de réglementation. Bien que le texte de l'article III-213 cristallise d'une certaine manière la pratique de la MOC, en prévoyant que le Parlement européen soit informé, il ne va pas aussi loin que de nombreuses ONG l'auraient souhaité au moment de fixer les obligations de la Commission et des gouvernements nationaux. Il ne fait pas expressément référence au rôle de la société civile vis-à-vis de ces processus, et ne prévoit donc pas de réel mécanisme permettant de garantir la responsabilité des acteurs concernés.
- 2.10 Dans la pratique, concernant les compétences et attributions en matière de politique sociale, il convient de garder à l'esprit les points fondamentaux suivants : les modalités de législation n'ont été aucunement modifiées, plus particulièrement en ce qui concerne l'exigence de l'unanimité au Conseil des Ministres dans les domaines de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs, de la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, des intérêts collectifs des travailleurs et des conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers. Du point de vue des procédures, le Traité constitutionnel n'apportera aucun changement majeur, même s'il peut offrir aux ONG et à d'autres groupes davantage de possibilités d'intervenir dans le processus, tout particulièrement en combinaison avec l'article I-47, qui sera examiné dans la section suivante.
- 2.11 On peut imaginer – bien que ce résultat politique reste relativement improbable – que l'assouplissement constant des conditions selon lesquelles des Etats membres peuvent instaurer entre eux une coopération renforcée afin d'aller de l'avant dans des domaines où l'unanimité entrave tout progrès, pourrait avoir un impact dans le domaine de la politique sociale (**article I-44 et articles III-416 à III-423**). Toutefois, aucune preuve empirique ne laisse à penser que les Etats membres auront recours à ces dispositions dans la pratique, et qu'ils tireront profit de la flexibilité qu'elles semblent offrir. Bien que les dispositions liées à la coopération renforcée soient en place depuis 1999, elles n'ont encore jamais été invoquées au titre des Traités CE et

UE. Et même si certains éléments prouvent qu'elles ont été utilisées comme menaces crédibles afin de pousser certains Etats membres récalcitrants à accepter des mesures de l'Union, il ne s'agit là que de cas isolés.

### 3. Démocratie et gouvernance

- 3.1 Deux aspects fondamentaux de la démocratie se trouvent renforcés par le Traité constitutionnel : la démocratie représentative et la démocratie participative. C'est la première fois qu'un titre du Traité (le Titre VI de la Partie I) est spécialement consacré à la **vie démocratique de l'Union**.
- 3.2 S'agissant de la **démocratie représentative**, il ne fait aucun doute que le Parlement européen en tant qu'institution a été considérablement renforcé par le Traité constitutionnel. En outre, les récents événements autour du processus d'approbation de la Commission Barroso indiquent que le Parlement européen prendra une position de plus en plus politique par rapport aux compétences et activités des Commissaires individuels, ce qui pourrait contribuer aux activités de défense des intérêts sociaux. En d'autres termes, le Parlement puise déjà davantage de force de sa position charnière en tant qu'institution politique où les clivages entre partis ont un rôle de plus en plus important à jouer, mais aussi en tant qu'acteur clé du processus législatif. Il convient cependant de rappeler que le Traité constitutionnel préserve le quasi-monopole de la Commission vis-à-vis du droit d'initiative législative. Ceci signifie que si l'on souhaite influencer les détails d'une législation qui va être proposée ou des nouvelles politiques qui sont en cours d'élaboration, il est indispensable d'intervenir auprès du personnel de la Commission dès le début, afin d'apporter des idées au processus d'élaboration des politiques. Cette opportunité revêt une importance toute particulière en raison de l'utilisation récurrente dans l'élaboration des politiques de l'Union de l'outil de gouvernance de l'**évaluation d'impact**. Dans ce cas, c'est aux services de la Commission qu'incombe la définition claire des impacts directs et indirects que l'ensemble des initiatives législatives et politiques peuvent avoir sur différents groupes et intérêts.<sup>4</sup> Ceci permet notamment au Collège des Commissaires d'évaluer les avantages et les inconvénients de différentes options politiques. Le principe de la démocratie participative donne la possibilité aux ONG d'insister sur la pleine participation au processus de réalisation de l'évaluation d'impact. Ce type de participation permet en effet d'éviter le piège où l'exercice d'évaluation d'impact se résume à quelques « cases à cocher ».
- 3.3 Bien que le vote à la majorité qualifiée n'ait pas été considérablement étendu – avec une exception en matière de coordination de la sécurité sociale des travailleurs migrants – le processus législatif a été largement réformé et clarifié : un processus ordinaire a été mis au point, introduisant la codécision pour les lois et lois-cadres européennes, et à l'avenir, le Conseil devra toujours légiférer en public. Cette dernière exigence permettra aux ONG et au public en général – au niveau national ou européen – de demander des comptes aux ministres – à titre individuel ou collectif – par rapport aux décisions qu'ils prennent et à la manière dont ils délibèrent

---

<sup>4</sup> Communication de la Commission sur l'évaluation d'impact, COM (2002) 276.

sur les questions de politiques. Les échanges entre dossiers qui pourraient ralentir les progrès législatifs dans le domaine de la politique sociale gagneront en visibilité.

3.4 Aux yeux des ONG du secteur social, l'adoption explicite du principe de **démocratie participative** représente une innovation extrêmement importante du Traité constitutionnel. L'**article I-47** stipule :

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.
2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.
3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées.
4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir.

Une interprétation conventionnelle des trois premiers paragraphes pourrait laisser entendre que ceux-ci se contentent de codifier la pratique actuelle, puisque la Commission est déjà relativement ouverte aux consultations avec la société civile. Il est vrai que, bien souvent, les nouvelles innovations des textes du Traité ne font que refléter des pratiques existantes. Une interprétation plus radicale insisterait non seulement sur le fait que ce principe s'applique à l'ensemble des institutions et organes de l'Union, mais établirait également des liens entre ce texte et d'autres dispositions, telles que les règles limitant la possibilité de saisir la Cour de Justice. Le Traité constitutionnel a à peine élargi la portée des règles fixées à l'**article III-365** (ancien article 230 CE), déterminant les circonstances dans lesquelles les requérants « non privilégiés » (c.-à-d. les personnes physiques ou morales ordinaires, y compris les ONG) peuvent former des recours devant la Cour de Justice pour contester la légalité des mesures de l'Union. Il est cependant concevable que les ONG soient en mesure de profiter de cette nouvelle possibilité de contester les « actes réglementaires » qui les « concernent directement », sans devoir prouver qu'elles sont « concernées individuellement » (c.-à-d. atteintes à titre individuel uniquement). Un tel recours pourrait être formé dans le cas où la Commission ignorerait les contributions de la société civile concernant une mesure donnée. La société civile pourrait alors prétendre être « concernée individuellement », puisqu'elle aurait été « consultée » via le mécanisme du Comité économique et social, qui occupe une place officielle au sein du processus législatif par rapport à de nombreux fondements juridiques.

3.5 L'**article I-48** constitutionnalise officiellement le **dialogue social entre les représentants des employeurs et des employés**, et bien que ce dialogue soit déjà fermement ancré dans le Traité CE, le Traité constitutionnel y ajoute une référence

au sommet tripartite. L'**article I-52** accorde une attention toute particulière au statut des églises et des organisations non-confessionnelles, qui devraient elles aussi entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec l'Union. Pour l'essentiel, le Traité constitutionnel ne modifie pas les processus de dialogue social qui peuvent mener à l'adoption d'accords et – finalement – à une législation contraignante (**articles III-211 et III-212** – anciens articles 138 et 139 CE).

- 3.6 Le Traité constitutionnel s'est intéressé non seulement aux dispositions institutionnelles au niveau de l'Union, mais aussi au rôle joué par les parlements nationaux dans le processus législatif, notamment par rapport à l'application du principe de subsidiarité dans les domaines de compétence partagée. La question du rôle que la société civile sera en mesure de jouer vis-à-vis de l'application du Système d'alerte précoce au niveau national et, le cas échéant, au niveau sous-national, reste quant à elle ouverte. Le Système d'alerte précoce permet aux parlements nationaux de formuler des objections à l'encontre des propositions de la Commission, en cas de non-respect du principe de subsidiarité. Si un tiers de l'ensemble des « voix » attribuées aux parlements nationaux exprimait, par la voie d'un avis motivé, des doutes quant au respect par la proposition du principe de subsidiarité, le projet devrait alors être réexaminé par la Commission (article 7 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité). Il incombe à chaque gouvernement national et à chaque parlement national de déterminer la façon dont ces prérogatives peuvent être utilisées, et notamment la mesure dans laquelle la consultation avec la société civile au niveau national peut être intégrée au processus de réexamen.

#### 4. La Charte des Droits

- 4.1 L'inclusion de la Charte des droits soulève de nombreuses questions importantes qui affecteront l'impact de la dimension sociale de l'intégration européenne lors de la prochaine phase de développement. Apparemment, la question la plus évidente à poser porte sur le champ d'application de la Charte des droits, qui semble couvrir de nouveaux éléments, notamment en matière des droits économiques et sociaux. En réalité, la question fondamentale ne concerne pas tant la portée en elle-même, mais plutôt les **effets possibles** de l'inclusion de la Charte des droits et de certains des nouveaux droits qu'elle contient, comme le droit au logement. A première vue, le texte du Traité constitutionnel semble extrêmement simple. L'**article I-9(1)** prévoit que :

« L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la partie II ».

En fait, le nouveau système de protection des droits fondamentaux pourrait se révéler assez complexe, voire même difficile à appliquer.

- 4.2 Force est de constater, par exemple, que la partie I utilise exactement les mêmes termes que l'actuel Traité sur l'Union européenne lorsqu'elle affirme que les droits fondamentaux font « partie du droit de l'Union en tant que principes généraux » (**article I-9(3) – ancien article 6(2) TUE**). Dans ce contexte, elle fait également référence aux « droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres ».

Là encore, il s'agit des termes utilisés dans le TUE. Le TUE étant lui-même une codification de la jurisprudence de la Cour de Justice remontant aux années 1970, on peut considérer qu'il y a une **continuité vis-à-vis de l'acquis** et vis-à-vis de la démarche actuellement suivie par la Cour de Justice au moment de traiter des questions liées aux droits fondamentaux, pour autant que celles-ci affectent les institutions et les Etats membres agissant dans le cadre du droit communautaire. S'agissant du régime légal pour la sauvegarde des droits fondamentaux dans le cadre du droit de l'Union après la ratification et l'entrée en vigueur du Traité, l'une des premières questions que la Cour de Justice devra probablement trancher portera sur le **lien entre les articles I-9(1) et I-9(3)**, et sur la façon dont ils doivent être interprétés pour garantir la complémentarité entre champ d'application et type de protection.

- 4.3 Autre question nécessitant une mise au point urgente : quelle est la portée exacte de la Charte des droits au regard du droit national. Les tristement célèbres « **clauses horizontales** » de la Charte stipulent que : « les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » (article II-111(1), précision supplémentaire). Le premier point de référence utile à l'interprétation réside dans les **Explications** « élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux ». A l'origine, ces explications avaient été préparées pour le Présidium de la Convention sur la Charte en 2000. Elles sont maintenant mentionnées à la fois dans le nouveau Préambule de la partie II du Traité constitutionnel et à l'article II-112(7). Aux termes de l'article II-112(7), elles doivent être « dûment prises en considération » par les juridictions de l'Union et des Etats membres. Quant à la formule clé de l'article II-111(1), les explications stipulent :

‘En ce qui concerne les Etats membres, il résulte sans ambiguïté de la jurisprudence de la Cour de Justice que l'obligation de respecter les droits fondamentaux définis dans le cadre de l'Union ne s'impose aux Etats membres que lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit communautaire...<sup>5</sup> La Cour de Justice a confirmé cette jurisprudence dans les termes suivants [dans l'affaire *Karlsson*] : « De plus, il y a lieu de rappeler que les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire lient également les Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations communautaires ...<sup>6</sup> Bien entendu, ce principe, tel que consacré dans la présente charte, s'applique aussi bien aux autorités centrales qu'aux instances régionales ou locales ainsi qu'aux organismes publics lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. »

Il est intéressant de souligner que l'affaire *Karlsson*, qui introduit la notion plus restrictive de « mise en œuvre » au lieu de la formule plus vague d' « action dans le cadre de », était une affaire relative à la Politique agricole commune. Dans ce contexte, la réglementation des marchés au niveau européen est lourde et plutôt complète, ce qui signifie que les Etats membres ont en effet de nombreuses

---

<sup>5</sup> Le texte mentionne ici les Affaire 5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609; Affaire C-260/89 *ERT* [1991] ECR I-2925); C-309/96 *Annibaldi* [1997] ECR I- 7493.

<sup>6</sup> Affaire C-292/97, [2000] ECR 2737.

obligations de *mettre en œuvre* le droit de l'Union. En fait, la plupart des affaires où la Cour est appelée à examiner les effets des droits fondamentaux se révèlent être des affaires liées au marché unique, où les requérants contestent bien souvent la possibilité pour les Etats membres de restreindre leurs libertés fondamentales, en invoquant des justifications d'intérêt public. Ce fut le cas de l'affaire *ERT*, par exemple. Le recours à de telles justifications d'intérêt public pour restreindre les libertés fondamentales, bien que permis en principe par les Traités, ne peut en fait – selon la Cour – violer les droits fondamentaux, en l'occurrence, le droit fondamental à la liberté d'expression. Dans l'affaire *Carpenter*, la Cour a appliqué cette doctrine afin de protéger le droit à la vie familiale en cas de menace d'expulsion de l'épouse, ressortissante d'un pays tiers, d'un ressortissant d'un Etat membre établi dans un autre Etat membre.<sup>7</sup> Dans des affaires très récentes comme l'affaire *Omega*,<sup>8</sup> la Cour a argumenté de façon très large en indiquant que « tant la Communauté que ses Etats membres se doivent de respecter les droits fondamentaux... » Pourtant, l'affaire concernait le scénario inverse de celui de l'affaire *Carpenter* en ce que l'Etat membre invoquait des arguments de droits fondamentaux (dans ce cas, le droit à la dignité humaine) afin de justifier une restriction à la liberté de circulation à l'encontre d'un acteur du marché qui recherchait une plus grande liberté économique.

- 4.4 Il ressort de la relation entre le droit de l'Union et le droit national un autre scénario, relatif cette fois à la position de la plupart des droits économiques et sociaux qui sont considérés comme les principales innovations de la Charte des droits. Les clauses horizontales ont déjà tenté de limiter leurs effets en réitérant que le champ d'application du droit de l'Union ne sera pas élargi au-delà des compétences de l'Union, qu'aucune compétence ni aucune tâche nouvelles ne seront créées pour l'Union, et qu'aucune des compétences et tâches existantes ne sera modifiée (article II-111(2)). En outre, l'article II-112(5) déclare que

« les dispositions de la présente charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes. »

Aucune indication claire ne permet de faire la distinction entre les « **droits** » et les « **droits ayant valeur de principes** ». Par ailleurs, on trouve des orientations pertinentes concernant la façon dont de tels droits peuvent s'infiltrer dans le droit national, dans les récentes conclusions de l'avocat général dans l'affaire *Pupino*. Il s'agit de la première affaire portée devant la Cour de Justice au sujet de l'interprétation d'une décision-cadre sous le troisième pilier JAI (dans ce cas, pour les victimes dans le cadre d'une procédure pénale).<sup>9</sup> L'AG Kokott a affirmé que les juridictions nationales étaient soumises à l'obligation d'interpréter le droit national à la lumière des exigences définies par la décision-cadre. Dans ce cas précis, il s'agissait de poursuivre une procédure pénale au niveau national concernant la protection de témoins vulnérables (un enfant, dans ce cas), ce qui correspond aux principes

<sup>7</sup> Affaire C-60/00 [2002] ECR I-6279.

<sup>8</sup> Affaire C-36/02 *Omega v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, arrêt du 14 octobre 2004.

<sup>9</sup> Décision-cadre 2001/220/JAI JO 2001 L82/1.

fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union, y compris les droits fondamentaux. Ceci semble indiquer que les **principes** consacrés dans le droit de l'Union – et cela peut, en fait, couvrir certains des **droits économiques et sociaux** de la charte, surtout si ceux-ci sont ensuite réarticulés sous forme de mesures adoptées au titre du Traité constitutionnel – peuvent être répercutés dans le cadre plus large du droit national d'une façon que les Etats membres n'ont pas encore définie précisément.

4.5 Il est important également d'aborder une série d'autres effets que la charte pourrait avoir, non seulement dans le domaine du contentieux, mais aussi vis-à-vis des **activités législatives** de l'Union et des Etats membres. Ceux-ci peuvent se révéler particulièrement importants pour certains droits économiques et sociaux énoncés dans la charte. A titre d'exemple, les dispositions de la charte pourraient être considérées comme des instructions adressées aux organes législatifs aux niveaux national et européen par rapport aux principes à suivre dans le cadre des objectifs de la politique sociale, notamment comme une **clause de statu quo** minimale qui éviterait toute réduction des droits sociaux existants. Ceci pourrait imposer à l'avenir des contraintes considérables à certains types de programmes gouvernementaux, aussi bien au niveau de l'Union qu'au niveau national. En outre, malgré la restriction qui prévoit qu'aucune nouvelle compétence ne sera créée au niveau de l'Union, et que les Etats membres ne sont affectés que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union – ou lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit de l'Union – (quelle que soit la formulation choisie...), il est possible que l'existence de certains types de droits au niveau de l'Union entraîne des **effets très significatifs à long terme**. Prenons par exemple l'impact que pourrait avoir l'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, qui est prétendument limitée au domaine de l'emploi aux termes de la Directive-cadre sur l'emploi de 2000.<sup>10</sup> Les Etats membres risquent d'éprouver de plus en plus de difficultés à s'opposer aux arguments plaçant pour une législation nationale en faveur des droits au partenariat civil pour les partenaires homosexuels, voire même en faveur du mariage homosexuel, en raison des incohérences et incongruités qui seront introduites dans le droit national suite à la modification de la législation sur l'emploi ou le travail afin de garantir la conformité avec le droit de l'Union. On obtient, par conséquent, une espèce de cercle vertueux qui incorpore les différentes pressions à la réforme au droit de l'Union et au droit national, dans le domaine de la non-discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

4.6 **Les sanctions à l'encontre des Etats membres** qui ne respecteraient pas les exigences énoncées dans la partie II du Traité constitutionnel consistent bien entendu en une menace de poursuites, dans les circonstances exposées aux paragraphes précédents (avec notamment la possibilité pour les requérants de demander des dommages et intérêts en cas de violation du droit de l'Union au titre du **principe de responsabilité des Etats**). Toutefois, ces sanctions prévoient également la possibilité de recourir à l'**article I-59** qui menace de suspendre un membre en cas de « violation grave par un Etat membre des valeurs visées à l'article I-2 » (y compris les droits fondamentaux).

## 5. **Egalité et non-discrimination**

---

<sup>10</sup> Directive 2000/78 JO 2000L303/16.

- 5.1 Comme l'a fait remarquer Mark Bell,<sup>11</sup> les dispositions traitant de **l'égalité et de la non-discrimination** ne sont pas confinées dans une partie du Traité constitutionnel : elles sont dispersées un peu partout. Elles apparaissent, en outre, sous diverses formes, en lien avec chacun des aspects du fil conducteur social mis en lumière dans les paragraphes précédents : valeur, objectif, droit fondamental, devoir positif et compétence juridique. Une des difficultés pouvant se présenter concerne les éventuels conflits entre les différents principes d'égalité qui parsèment les parties I-III du Traité constitutionnel. Ils peuvent, en effet, présenter différents concepts de l'égalité (sur la forme et/ou le fond) et suggérer qu'il existe différents niveaux d'obligation pour l'Union, ses institutions et ses Etats membres.
- 5.2 Tout en conservant la distinction établie dans l'actuel Traité CE entre l'égalité hommes femmes et les autres principes de l'égalité énoncés à l'article 13 CE, le Traité constitutionnel évoque la possibilité d'une plus grande convergence entre, d'une part, les systèmes législatifs qui mettent en œuvre les différents principes de l'égalité et, d'autre part, les politiques et les accords de gouvernance sous-jacents élaborés par la Commission européenne en particulier. On peut identifier cette tendance éventuelle à travers l'inclusion de la **clause d'intégration de l'égalité à l'article III-118**, qui mentionne les six « motifs de l'article 13 ». Ceci soulève de nombreuses questions intéressantes quant à la possibilité de mettre en œuvre une clause d'intégration aussi large dans l'Union. En effet, cette clause entraînera de nombreux cas de préjudices multiples et transversaux (par ex. la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et le sexe, si les lesbiennes sont traitées différemment aussi bien des femmes hétéros que des homosexuels), ainsi que des cas où les différents principes de l'égalité entreraient en conflit (par ex. la religion et l'égalité fondée sur le sexe ou sur l'orientation sexuelle).<sup>12</sup> Comment cette clause doit-elle être interprétée et appliquée parallèlement à l'**article III-116** (ancien article 3(2)) sur l'égalité hommes femmes ?
- 5.3 Etant donné que la Charte des droits fondamentaux est limitée dans son application à l'Union et aux Etats membres, il semble peu probable que des particuliers puissent déposer des plaintes visant les droits à l'égalité en se basant directement sur les dispositions de la charte pour des poursuites contre d'autres particuliers. En d'autres termes, il semblerait, à première vue, que la charte ne permette pas d'étendre le champ d'application des différentes directives relatives à l'égalité, puisque les dispositions des directives ne sont parfois directement applicables qu'à l'encontre des organes des Etats membres, et non à l'encontre d'autres particuliers (c.-à-d. qu'il n'y a **pas d'effet horizontal direct**). Les juridictions nationales devront toutefois introduire d'autres formes d'**effets connexes** – notamment l'« **interprétation axée sur l'égalité** » du droit national – ce qui, dans la pratique, équivaldrait à quelque chose d'assez similaire à l'effet horizontal direct.
- 5.4 En outre, bien que le principe d'égalité ait gagné en visibilité dans le Traité constitutionnel comparé aux Traités CE et UE, les institutions de l'Union ne seront

---

<sup>11</sup> M. Bell, 'Equality and the European Union Constitution', (2004) 33 *Industrial Law Journal* 242 at 244.

<sup>12</sup> Consultez la publication ENAR par Jo Shaw, *L'intégration du principe d'égalité dans la législation et les options politiques de l'Union européenne*, 2004, disponible sur <http://www.enar-eu.org/en/publication/index.shtml>.

dotées d'**aucune nouvelle attribution ou compétence** en vue de la réalisation des objectifs d'égalité, et les processus législatifs appliqués aux compétences existantes n'ont été en effet aucunement modifiés. A titre d'exemple, les anciennes compétences de l'article 13 permettant d'adopter des mesures sur la base des six motifs d'égalité – ce qui nécessite l'adoption à l'unanimité par le Conseil de mesures d'harmonisation – sont restées en grande partie inchangées, excepté sur un point, malgré les arguments de poids qui avaient été avancés à cet égard au sein du Groupe de travail sur la politique sociale de la Convention. Etant donné que la nouvelle procédure législative générale doit être appliquée à ces dispositions, pour lesquelles l'unanimité est requise, le Parlement européen dispose désormais d'un **pouvoir de codécision** au lieu d'un simple pouvoir de consultation en vue de contribuer au processus législatif. Le Parlement reste toutefois en mauvaise position pour négocier en raison des droits de veto de chaque Etat membre (**article III-124**).

## 6. Questions de citoyenneté

La seule modification significative dans le domaine des droits de citoyenneté des ressortissants des Etats membres réside dans la sécurité sociale pour les travailleurs migrants et les non-salariés. Le blocage relatif au **vote à la majorité qualifiée** dans ce domaine a enfin été levé à l'**article III-136**. Les mesures visant à assurer la coordination des régimes de sécurité sociale eu égard aux droits et intérêts des travailleurs migrants peuvent être adoptées selon les procédures législatives ordinaires. Un système de **freinage d'urgence** est néanmoins prévu dans les cas où un membre du Conseil estime qu'« un projet de loi ou loi-cadre européenne... porterait atteinte à des aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale, notamment pour ce qui est du champ d'application, du coût ou de la structure financière, ou en affecterait l'équilibre financier » (article III-136(2)). Dans ce cas, il peut demander que le Conseil européen soit saisi, et la procédure législative est suspendue. Le Conseil peut ensuite, soit renvoyer le projet au Conseil pour décision, soit demander à la Commission de présenter une nouvelle proposition. Ceci montre bien les grandes difficultés que la Convention et la CIG ont rencontrées lorsqu'elles ont tenté de réaliser des progrès concrets au niveau du vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la politique sociale (tout comme dans d'autres domaines où la souveraineté nationale est jalousement gardée, tels que la fiscalité).

## 7. Services d'intérêt général : article III-122

S'agissant de la protection des services d'intérêt général, aux termes de l'article III-122, une question reste en suspens : si l'on garde à l'esprit les fortes tendances à la marchandisation, à la déréglementation et à la privatisation de nombreux services publics, on peut se demander si cette disposition va suffisamment loin. Il est intéressant de constater que c'est la première fois qu'une disposition traitant des services d'intérêt général crée une base juridique pour l'adoption de mesures visant à asseoir les principes ainsi que les conditions économiques et financières nécessaires au bon fonctionnement de tels services au niveau de l'Union. Ceci offre clairement la possibilité de résister aux efforts de marchandisation, mais aucune indication claire n'est apportée pour gérer les cas où il y aurait conflit entre de telles dispositions et les règles de l'Union sur la libre circulation des biens et services en particulier.

## 8. Ratification

- 8.1 En ce qui concerne la ratification, il y a lieu de soulever deux questions. La première porte sur le rôle des questions sociales dans les débats sur la ratification au niveau national. La seconde concerne les dispositions du Traité constitutionnel relatives à ce domaine qui pourraient ou devraient être conservées au cas où le texte n'était pas ratifié et où le Traité constitutionnel n'entrerait pas en vigueur.
- 8.2 Il est évident que de nombreux partis et groupes politiques de centre gauche se sentent mal à l'aise vis-à-vis du Traité constitutionnel. Nombreuses sont les campagnes du Non organisées au niveau national qui se concentrent tout particulièrement sur les éléments néo-libéraux qui prédominent, selon elles, dans le Traité constitutionnel. Elles sont convaincues que ces éléments compliqueront encore davantage la défense des progrès réalisés principalement au niveau national dans le domaine de la lutte sociale, en faveur des travailleurs et en faveur des membres vulnérables de la société. Les arguments du Centre pour une Europe sociale, une organisation basée au Royaume-Uni, vont tout à fait dans ce sens<sup>13</sup>. Ces arguments ont également dominé nettement la campagne du Non du parti socialiste français.<sup>14</sup> Le Congrès des syndicats du Royaume-Uni doit encore prendre position vis-à-vis du Traité, même s'il a demandé un rapport à un expert en droit du travail proeuropéen, Brian Bercusson, qui plaide fermement en faveur d'un vote positif de la part des syndicats, en raison des effets que la Charte des droits fondamentaux pourrait avoir, d'après ses prévisions.<sup>15</sup> Ce rapport ne se veut pas un document de campagne, mais son analyse démontre que des avancées significatives ont été accomplies en ce qui concerne les questions de politique sociale ancrées dans le Traité constitutionnel, même si le texte est encore décevant par rapport à ce que l'on aurait pu espérer.
- 8.3 Il est encore possible que le Traité constitutionnel n'entre pas en vigueur. Ceci ne sera pas forcément dû à la difficulté de remporter le référendum britannique, qui pourrait avoir de profondes implications au Royaume-Uni plutôt que dans l'ensemble de l'Union, puisque ce référendum aura probablement lieu à un moment où la tendance sera clairement favorable ou défavorable au Traité constitutionnel. Au contraire, il y a un autre risque considérable qu'un certain nombre d'Etats membres aient déjà renoncé à la ratification bien avant le référendum, ce qui entraînerait l'abandon collectif du Traité constitutionnel en sa qualité de nouveau texte fondateur de l'Union. Si cela devait se produire, que pourrait-on sauver de ce naufrage ?
- 8.4 Il est vrai que certaines questions reflétées dans le Traité constitutionnel, telles que la tendance vers une approche intégrée afin de garantir la cohérence des politiques, se retrouvent également dans les Traités existants, sous la forme de tendances plus générales vers une réforme de la gouvernance. Il y a lieu de croire, par exemple, que la Commission tentera de plus en plus d'intégrer les principes de l'égalité dans ses activités d'évaluation d'impact des propositions politiques et législatives. De même, certains éléments du Traité constitutionnel pourraient être introduits au titre des

---

<sup>13</sup> <http://www.social-europe.org.uk/index.htm>.

<sup>14</sup> <http://www.nonsocialiste.net/>.

<sup>15</sup> *The Trade Union Movement and the European Constitution*, An Analysis by Professor Brian Bercusson, EUIRD Août 2004.

dispositions des Traités CE et UE relatives à la coopération renforcée, mais cela ne servirait probablement à rien dans le domaine de la politique sociale, puisqu'il n'y a en réalité aucune tendance significative visant à assouplir les contraintes qui pèsent sur les options politiques, ce qui pourrait amorcer une coopération renforcée dans le cadre du régime existant si le Traité constitutionnel devait échouer. Par ailleurs, la plupart des principes énoncés dans le Traité constitutionnel au sujet de la démocratie, de la participation et de la transparence représentent des idéaux à atteindre, et pourraient être mis en application s'ils suscitaient la volonté politique nécessaire. En fait, ces types de modifications ne nécessitent pas d'amendements constitutionnels formels, excepté lorsqu'ils offrent un important capital symbolique.