

CONSIDERATIONS CONCERNANT L'ASSURANCE DE LA REPRESENTATIVITE DU CITOYEN EUROPEEN DANS LA SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE

Timofte Claudia Simona
Université d'Oradea
Faculté de Sciences Juridiques

Ligia Valentina Mirișan
Université d'Oradea
Faculté de Sciences Juridiques

The participation of the social partners to the European governance, lately possessing a great „potential” in democratic terms, should stimulate definitively. The current experience demonstrates that the possibility to point out the benefits, but also the limits of such implication. Nevertheless it's true; the rules for such potential it should express (especially in the legislative procedure) must be consistent with the base principles of the democracy and the legitimacy for achieving the goal to represent a lot of voices.

Keywords: representativity, European citizen, social partners, sectorial associations of the commercial union.

Cod JEL: K00, K33, K39, F5, F53, J5, J50, J59, N4, N40, N44

1. Rémarques introductives

La législation européenne débuta par être un ordre légal autonome par une série de traités internationales où le rôle de la Cour Européenne de Justice fut crucial pour défendre et enrichir le contexte de la société européenne. Apprécier la citoyenneté européenne dépend de considérer certains facteurs qui se trouvent dans la vie sociale qui créent l'identité européenne, de même qu'elle peut être structurée par la mettre en relation avec à la loi d'une part, et la mettre en relation avec les réalités en évolution pour devenir une citoyenneté européenne active, qui connaîtra un développement permanent, influencée par un accroissement graduel dans le statut légal.

La construction européenne connut un rythme accéléré de changement pendant les derniers vingt ans, fait qui engendra la succession de traités qui survinrent à des périodes de 5 ans: l'Acte unique européen, le Traité de Maastricht, le Traité d'Amsterdam, le Traité de Nice, le projet de traité constituant une Constitution pour l'Europe et, à présent, le Traité de Lisbonne, entré en vigueur dès le 1^{er} décembre 2009.

Regardant les objectifs du Traité de Lisbonne⁴¹, il est intéressant la superposition des certains aspects de la citoyenneté qui interagissent avec la loi positive et la théorie politique pour deux motifs. Un des motifs serait sa nature, parce que les deux perspectives impliqueraient deux discours distincts qui devraient se mêler. Le traité de Lisbonne, concernant la participation directe des citoyens européens, apporte comme nouveauté leur droit à l'initiative législative. Ainsi, un million de citoyens provenant de plusieurs pays membres pourront demander à la Commission de présenter une proposition législative dans des domaines qui tiennent de la compétence de l'Union. Pour implémenter cette initiative, on a besoin d'adopter un acte législatif européen qui détaille la méthodologie d'appliquer des prévisions. Si on fait une analyse, on constate le fait que les deux visions partagent l'idée de créer la citoyenneté par intégrer et identifier le soutien légal.

⁴¹ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_ro.htm.

2. Problématiques au niveau théorique et débats au niveau pratique

Les débats ininterrompus en relation avec la manque de la légitimité, la responsabilité et la transparence démocratique au niveau de l'Union Européenne, l'intensification d'un meilleur gouvernement par accroître le niveau de participation de la société civile pour son amélioration, ont été fortement soutenus parmi les citoyens, mais aussi entre les institutions de l'Union Européenne.

Le concept de «participation» se trouve au fondement de la Charte Blanche du Gouvernement⁴², mais la Commission identifia «la transparence, la participation, la responsabilité, l'efficacité, la cohérence» comme des principes fondamentales d'un bon gouvernement. La participation de la société civile au développement du gouvernement transnational par l'intermédiaire des organisations représentatives des intérêts sur-nationaux, fut qualifiée par la littérature de spécialité comme la solution appropriée «de connecter la société à des structures de gouvernement». ⁴³ C. Sabel – M. Dorf opine que conformément au modèle proposé par la Commission Européenne—qui semble être assez pertinent de la perspective de la démocratie expérimentale⁴⁴—la participation à la démocratie est conçue comme le plus approprié chemin de suivre pour que la société civile arrive à influencer le gouvernement de la communauté publique.⁴⁵

Une fois le Traité de Lisbonne entré en vigueur, le Parlement Européen, choisi par le vote direct, aura un plus de pouvoir, donc, un plus de responsabilité, comme il jouira de nouveaux instruments pour protéger les droits et les libertés des citoyens, leur permettant de prendre part au procès politique communautaire, mais il assurera la protection des droits des parlements nationales d'élever des objections aux propositions législatives communautaires, s'ils considèrent que le principe de la subsidiarité fut enfreint.

Les groupes d'intérêt ont été en permanence présents au niveau européen en soutenant le procès d'implémentation des politiques européennes,⁴⁶ mais comme la Charte Blanche fait mention aussi, la recherche dans le but de trouver des «règles de participation» de la société civile au gouvernement européen se trouve encore au début.⁴⁷

Comme exception des règles informelles mentionnées, le gouvernement européenne est présenté dans le domaine des politiques sociales de l'UE, où la participation des groupes d'intérêts comme partenaires sociales⁴⁸ à la procédure d'adoption des lois fut garantie sur le plan constitutionnel (art. 138 et 139 du TCE). Comme résultat, le spectre des politiques sociales peut représenter maintenant un domaine important pour l'expérience dans l'importante recherche des nouveaux modèles de participation.

La littérature de spécialité entreprend une analyse nuancée, analyse à laquelle on fait référence désormais, du mode dans lequel la problématique de la représentation des partenaires sociales au niveau de l'Union est comprise, dans le cadre plus large de l'approfondissement de son caractère démocratique. Cette analyse nous montre que, le but d'atteindre un gouvernement démocratique par l'intermédiaire des modèles de participation peut être mis en danger si, au fondement, la

⁴² European Commission, *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428.

⁴³ K.A. Armstrong, *Civil Society and the White Paper—bridging or jumping the gaps?* Jean Monnet Working Paper no.6/01, au-dessus, n. 1, at. 97.

⁴⁴ C. Sabel – M. Dorf, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, *Columbia Law Review*, vol 98, 2, 1998, at. 267.

⁴⁵ P.P. Craig conçoit la démocratie comme «un point de départ d'un group d'hommes dédiés à la recherche désintéressée de l'intérêt public dans la société», P.P. Craig, *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy*, in P. P. Craig and G. De Burca (eds), *The Evolution of EU Law* (Oxford, 1999), 40 ff.

⁴⁶ B. Kholer-Koch, *Organized Interests in European Integration: The Evolution of the New Type of Governance?*, in *Participation and Policy-Making in the European Union*, H. Wallace and A. R. Young (eds), Clarendon, Oxford, 1997 at 42.

⁴⁷ L'activité d'autres groupes d'intérêts est en effet, même plus loin conformément aux procédures informelles ou institutionnalisées au moins" (comme est le cas de la „comitologie”).

⁴⁸ Cette expression fait référence, dans le jargon de la loi communautaire, aux principes organisations des unions de commerce ou des associés d'employés qui opèrent au niveau européen.

représentation des intérêts n'est pas garantie. Lorsqu'il s'agit de connecter la législation, l'encouragement du procès d'auto ajustement par les organisations privées doit être mise en relation avec le besoin fondamental de représentation des intérêts de ceux qui ne sont pas représentés par les organisations impliquées dans la procédure, et qui seront affectés par le résultat du procès législatif.

D'une perspective historique, les unions de commerce et les associations de business—aujourd'hui, explicitement prévues dans la Charte Blanche, comme des organisations qui appartiennent aux groupes d'intérêts de la société civile— ont été organisées au niveau de l'Union Européenne dès le début de la construction communautaire. Et pourtant, si au début celles-ci n'ont été impliquées qu'au niveau du lobbying, leur participation évolua peu à peu, et à présent, elles sont mentionnées au niveau des schémas institutionnels.⁴⁹

Il y eut des voix au cours du temps qui ont accusé l'Union qu'elle souffrait d'un *déficit démocratique*, manifeste par l'inapplication totale au niveau du fonctionnement de l'Union des procès spécifiques d'une démocratie. Ce déficit démocratique, on suppose, se réduit à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui accrût le rôle du Parlement Européen, de même que l'introduction du droit d'initiative législative des ressortissants des pays membres.

Le procès mentionné dans lequel les partenaires sociales du procès de consolidation des politiques sociales au niveau de l'UE connut une première étape au moment de l'apparition de l'Acte Unique Européen en 1986, lorsque la relevance «du dialogue social» entre les partenaires fut reconnue dans l'article 18b. Puis, en 1992, la Convention concernant les Politiques Sociales, annexée au Traité de Maastricht inventa le système de consultation et participation des partenaires sociales au procès législatif. Dernièrement, par incorporer le dessus Convention du TCE par le Traité d' Amsterdam en 1997, le procès législatif assure l'implication des partenaires sociales dans le cadre de la législation communautaire.

Le nouvel article 152 du Traité de Lisbonne mentionne que «l'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociales à son niveau, en tenant compte de la diversité des systèmes nationales. Cela facilite le dialogue, en leur respectant l'autonomie. La réunion sociale tripartite au plus haut niveau pour un croisement économique et emploi contribuent au dialogue social».

En jetant un coup d'œil plus attentif sur les règles du domaine de la représentation des intérêts, elles soulèvent des doutes sur la participation implémentée conforme à la pratique actuelle, peut accomplir l'objectif de la croissance de la légitimité démocratique dans le procès législatif.

Dans la même littérature de spécialité se montre que, les derniers amendements des Traités et l'évolution des stratégies politiques au niveau européen ont couronné le rôle majeur des partenaires sociales dans la formation des politiques sociales de l'Union Européenne.⁵⁰ Pourtant, l'autonomisation des acteurs sociaux du droit d'ébaucher la législation—une des fonctions principales du système politique—constitue la plus importante reconnaissance de la relevance attribuée aux acteurs de la collectivité.⁵¹

Les principales caractéristiques de la procédure législative dans laquelle les partenaires sociaux sont impliqués (procédure que l'on peut définir comme un «dialogue sociale») peuvent être synthétisées: les partenaires sociaux peuvent participer au procès législatif conformément à l'article 138, par. 2 du TCE, la Commission, avant de soumettre une proposition dans le domaine des politiques sociales, doit consulter les partenaires sociaux, qui, à leur tour, peuvent émettre une opinion ou une recommandation. Après une deuxième consultation, la proposition législative suit la procédure prévue dans l'article 251, qui implique le Parlement Européen et qui va être adoptée par le Conseil, soit avec une majorité qualifiée, soit en unanimité (art. 137).

⁴⁹ M. Weiss, *The Future Role of The European Union in Social Policy* in C. Engels/M. Weiss (eds), *Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century*, Den Haag 1998, S. 489.

⁵⁰ C. Barnard, *The Social Partners and the Governance Agenda*, *European Law Journal* 8 (1), 80-101.

⁵¹ B. Bercusson, *European Labour Law*, London, Butterworths, 1996, 538-552.

La procédure législative peut avoir une deuxième alternative (art. 138 par. 4), où les partenaires sociaux deviennent des joueurs importants: à la première consultation, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission en relation avec leur désir de faire un accord dans le but d'adopter une proposition législative. Ainsi, les partenaires sociaux rédigent une proposition législative dans 9 mois (terme qui peut être prolongé par la Commission). Si les partenaires sociaux finissent par s'entendre, (art. 139 par. 2), elle peut être implémentée soit par une décision du Conseil, soit au niveau national (conformément aux procédures des partenaires sociaux et pays membres).⁵² Mais si, les partenaires sociaux n'arrivent pas à s'entendre en relation avec une proposition législative, on appliquera la procédure « standard », prévue dans l'art. 137. (La Commission proposera la procédure prévue dans l'art. 251). A présent, le Traité de Lisbonne entré en vigueur, on observe quand même, une amélioration au niveau du dialogue entre les partenaires sociaux, comme il résulte de l'actuel article 155 (ex. art. 139 TCE), dans le sens où les Accords signés au niveau de l'Union sont mis en application en conformité avec les procédures et les pratiques propres aux partenaires sociaux et au pays membres ou, dans les domaines subissant les prévisions de l'art. 153 (notre remarque—c'est-à-dire les domaines dans lesquels l'Union soutient et complète l'action des pays membres), sur la demande commune des parties signataires, par une décision du Conseil, à la proposition de la Commission, le Parlement Européen est informé. Le Conseil décide en unanimité dans le cas où l'accord en cause contient une ou plusieurs dispositions se référant à l'un des domaines pour lesquels il est nécessaire l'unanimité en conformité avec l'art. 153 alinéa 2.

Jusqu'à présent, le Conseil implémenta toujours les accords des partenaires sociaux par l'instrument légal de la Directive, suivant la technique des « annexes ». A cause d'une pareille procédure, l'accord—annexée à la Directive dans le texte original ébauché par les parties, produit des effets *erga omnes*, comme effet de la législation communautaire.⁵³

On reconnaît aux partenaires sociaux l'option dès que la Commission les informe sur l'intention d'agir dans le sens d'accepter la proposition de la Commission. Dans ce cas, les institutions communautaires, c'est-à-dire, le Parlement et la Commission sont exclus d'intervenir dans le procès législatif ou d'élaborer parallèlement des propositions.

A la suite de ce que l'on a présenté, on peut souligner certains aspects critiques :

- En ce qui concerne les sujets de la procédure, l'article 138 ne prévoit aucune définition des « partenaires sociaux » et aucun critère d'accès à la procédure. En ce cas, qui sont les personnes qui font les règles?
- En ce qui concerne l'exclusion du Parlement Européen, conformément à l'article 138 et 139 du TCE, en case d'intervention des partenaires sociaux, le Parlement Européen ne joue aucun rôle, n'a aucun droit, pas même celui de consultation ou d'information. Y a-t-il une conséquence de cette procédure au niveau de la légitimité démocratique?
- En ce qui concerne le contrôle institutionnel, le traité ne contient pas de clauses spéciales relativement à une éventuelle pouvoir de modifier la Commission ou le Conseil en respectant la proposition des partenaires sociaux. Dans cette situation, en quelle mesure, les institutions évoquées gardent ses pouvoirs de contrôle sur la législation proposée? Quelles sont les limites des actions des partenaires sociaux?

Parce qu'il n'y a pas une définition des « partenaires sociaux » dans les sources juridiques de l'UE, en réalité, il y a une pratique établie qui fait référence aux associations « sectorielles » des unions commerciales et organisations d'entreprise (dans le secteur du commerce industriel, etc.) et à d'autres trois organisations « intersectorielles ou trans-sectorielles » (ETUC-European Trade

⁵² L'implémentation de l'accord par des procédures des partenaires sociaux au niveau national ne fut jamais mise en pratique, comme il n'y a pas le même système de relations industrielles dans l'Europe en mesure d'assurer une application uniforme dans tous les pays membres de l'accord adopté au niveau européen. S. Sciarra, *Collective Agreements in the Hierarchy of the European Sources*, au-dessus 11.

⁵³ Directive du Conseil 97/81/CE concernant l'accord de l'UNICE, CEEP et ETUC.

Unions Confederation, UNICE-Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe and CEEP, European Center of Enterprises with Public Participation). Ces organisations sont présentes– du point de vue «historique»– dans le cadre de la Communauté Européenne. Toutefois, à partir du phénomène de reconnaissance du «dialogue social» à travers l'Acte Unique Européen (1986), ETUC, UNICE și CEEP sont devenues les principaux interlocuteurs des institutions européennes. ETUC, UNICE et CEEP réalisent la liaison avec d'autres agents collectifs– des représentants des travailleurs et du management au niveau national⁵⁴.

Quant à ce sujet, on doit préciser les suivantes choses :

- il y a encore des problèmes de coordination importants et de représentation entre le niveau national des associations et le niveau européen des organisations. Les actants du niveau européen sont impliqués dans l'élaboration de leurs règles internes, en leur manquant tout mandat d'agir comme des opérateurs de transaction à l'appui des associations nationales qu'ils représentent;

- il y a un lien relativement faible entre le niveau européen des organisations et leur action, à savoir les employés pris individuellement. Les associations du niveau européen constituent le point de lien entre les confédérations comprenant d'habitude des fédérations. Finalement, on peut observer que le bénéficiaire de l'accord ou de la mesure législative (l'employé) n'a aucun mandat pour pouvoir négocier avec les organisations européennes. Pour cette raison, la conclusion– que ETUC, UNICE, CEEP peuvent au moins être des organisations représentatives, mais pas pour la majorité des employés au niveau européen– est bien justifiée;

- le déficit de représentativité du travail et des associations d'entreprise au niveau national, à cause des quelques membres des deux parties. Il est évident que quels que soient les accords signés par des partenaires sociaux européens, ceux-ci sont valables seulement pour une partie des employés, à savoir ceux qui sont impliqués dans ce procès.

Concernant ces observations, la littérature de spécialité met en discussion le problème de la *représentativité des partenaires sociaux: la perspective de la Commission Européenne et du Tribunal de Première Instance* ont exprimé des certaines réticences vis-à-vis de la procédure législative en question.

Si l'on poursuit l'Accord sur les Politiques Sociales du 1992 et on se rapporte au droit de consultation pour les partenaires sociaux, on va constater qu'en décembre 1993, la Commission a établi trois critères de sélection pour pouvoir faire partie de la catégorie des «partenaires sociaux»⁵⁵. En plus, la Commission a souligné le fait que les critères de sélection sont applicables seulement dans le cas des consultations des partenaires sociaux, car on leur applique le principe de la reconnaissance s'ils se décident d'entamer des négociations en vue de conclure un accord. Ensuite, la Commission a rédigé une liste avec les organisations, attachée à la même communication, liste qui est réactualisée presque chaque année.⁵⁶

Cette formulation a conduit à des critiques considérables à cause des critères de sélection, des critères qui n'avaient rien à voir avec une «réelle» représentativité. Comme résultat, le Parlement Européen a conseillé de faire réviser les critères de représentation, en suggérant que les organisations devraient recevoir un mandat réel de la part des membres, afin de pouvoir agir comme des actants représentatifs dans la procédure du dialogue social⁵⁷. Même jusqu'à présent de telles modifications n'ont pas été entreprises.

⁵⁴ Sujet prévu dans l'article 5 de la Convention ILO n° 87, du 9 juillet 1948, où l'on précise que « les organisations de travailleurs et management ont le droit d'établir et devenir membres des fédérations et confédérations; toute organisation, fédération ou confédération a le droit de devenir membre d'une organisation internationale d'employés ou employeurs ».

⁵⁵ Communication de la part de la Commission en ce qui concerne la Mise en pratique de l'Accord sur les Politiques Sociales [COM (93)600 final].

⁵⁶ Report on the representativeness of European social partner organizations, European Commission, Brussels, September, 1999.

⁵⁷ La Proposition du Parlement Européen a été signalée dans la Communication de la Commission Européenne, The Future of Social Dialogue at European level [COM (93)448 final].

Les partenaires sociaux participant aux négociations des accords qui ont mené à l'implémentation des Directives du Conseil ont été ETUC, UNICE et CEEP, pendant que d'autres organisations n'ont pas été admises dans la liste de la Commission pour des négociations. À cause de cela, l'entier système a été saisi au Tribunal de la Première Instance.

Le Tribunal a affirmé qu'une organisation privée ne peut invoquer devant les institutions communautaires aucun droit de participation aux négociations pour arriver à un accord, parce que cela est une «affaire exclusive» réservée aux partenaires sociaux. Quand même, le droit de recours devant l'Instance, pour raison d'exclusion, est admissible seulement si l'on démontre qu'il y a une «représentation insuffisante» des partenaires sociaux. Le concept de «représentativité cumulative suffisante» est présenté par le Tribunal, en faisant référence à la représentativité des toutes les parties signataires, prises ensemble, en respectant le contenu de l'accord⁵⁸.

3. Conclusions

Le moment où les partenaires sociaux demandent l'implémentation législative d'un accord, la Commission «après avoir résumé le contrôle de la procédure» a le devoir «d'examiner la représentativité des signataires de l'accord en question».

Malgré cela, la résolution du Tribunal de Première Instance n'a pas clarifié les incertitudes pertinentes concernant encore le «dogme» de la représentativité.

Le paradigme d'accepter le fonctionnement de la représentation des intérêts dans les politiques débattues constitue la principale caractéristique du système corporatiste. Tandis que le lobby est perçu comme un mécanisme des articulations d'intérêts dans un système basé sur une compétition ouverte, du point de vue corporatiste, l'insertion de la participation à la décision publique en étant réalisée à travers un petit nombre d'intérêts des associations.

On considère avec justesse que, jusqu'à une certaine extension, l'incorporation des intérêts, représentés par les organisations de travail, sont familières aux traditions des certains Etats membres où les modèles corporatistes ont été pleinement implémentés dans les années 1970. Quand même, la redécouverte—au niveau macro ou triparti—de la concentration au niveau national des dernières années, a déterminé le relancement des théories corporatistes et l'apparition aussi d'une littérature concernant ce phénomène.

Pour le futur de l'Union Européenne, la réalité de l'existence de 27 Etats membres a exigé une solution pour la réforme de l'Union, et le Traité de Lisbonne pourrait être le médicament pour une Union qui tend à s'étouffer à cause de son propre succès, mais, pour l'instant, il est trop vite d'attribuer au nouveau traité des mérites qui pourront être observés au long du temps.

Bibliographie:

1. Dehousse R., La fin de l'Europe, Ed. Flammarion, Paris, 2005
2. Jaqué J.P., Droit institutionnel de l'Union Européenne, Ed. Dalloz, Paris, 2003
3. Rideau J., Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européenne, Ed. LGDJ, Paris, 2002
4. Timofte C.S., Note despre deficitul democratic în Uniunea Europeană, în Tratatul de la Lisabonna—UE către reformă instituțională și consens, Gherghina S., Jigla G., Pecican O., Pop F. (editori), Editura Dacia, 2008
5. Zăpârțan L.P., Le deficit démocratique dans l'Union Européenne, în « Societate și politică » nr. 2/2007, V. Goldiș Univ. Press, Arad, 2007
6. Weiler J.H.H., Introduction: The Reformation of the European Constitutionalism, The Constitution of Europe, Cambridge University Press, 1999

⁵⁸ En ce cas spécifique, la Directive concernant l'abandon parental, étant «un accord-cadre général», a été réalisée pour couvrir des différents employés, et en conséquence, «la représentativité générale» des organisations industrielles a été considérée par la Cour comme suffisante pour accomplir la demande mentionnée.

7. Dragomir, Eduard, Niță, Dan, Tratatul de la Lisabona – intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 – Editura Nomina Lex, București, 2009
8. Fuerea, Augustin, Manualul Uniunii Europene, Editura Universul Juridic, București, 2006
9. Groza, Anamaria, Uniunea Europeană. Drept instituțional, Editura CH Beck, București, 2008