



La Constitution européenne : pour ou contre ?

*Guide pratique pour comprendre les enjeux
du projet de Constitution européenne et
adopter une position syndicale de combat*

FGTB de Bruxelles

34 boulevard de l'Empereur

1000 Bruxelles

Tél. 02 552 03 30

Centrale Culturelle Bruxelloise

34 boulevard de l'Empereur

1000 Bruxelles

Tél. 02 512 66 66

Avec le soutien du Centre d'Education Populaire André Genot
et du Service de l'Education permanente du Ministère de la Communauté française

Table des matières

Introduction	4
I. Eléments d'histoire de la construction européenne	5
II. Architecture de l'Union européenne	8
III. Une Constitution ?	10
IV. Les objectifs économiques et sociaux de l'Union : de bonnes intentions...	13
V. Services publics : le <i>statu quo</i>	15
VI. Droits fondamentaux	16
VII. Dialogue social	19
VIII. Droit de grève	20
IX. Des institutions plus démocratiques ?	21
X. Un système de prise de décision plus efficace	22
XI. La laïcité en péril?	23
XII. L'Union européenne : plus forte sur la scène internationale ?	24
XIII. Quel positionnement syndical ?	25
Notes	27

Introduction

Le 18 juin 2004, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des 25 Etats membres de l'Union européenne ont adopté de commun accord le **traité établissant une Constitution pour l'Europe**, désigné plus communément comme le *Projet de Constitution européenne*.

Le 29 octobre 2004, s'est ouverte la phase des ratifications nationales : chaque Etat devra soumettre le projet de Constitution à l'approbation de ses citoyens, soit par l'organisation d'un référendum, soit par un débat et un vote au Parlement. Le projet de Constitution sera définitivement adopté lorsque tous les Etats auront ainsi ratifié le texte proposé. Attention : le texte est définitif et ne peut pas être modifié au cours des ratifications. Il est évidemment à *prendre ou à laisser*.

Les 13 et 14 octobre 2004, le Comité exécutif de la Confédération Européenne des Syndicats (CES) a adopté une résolution *en faveur* du projet de Constitution européenne.

Le 26 octobre 2004, le Bureau fédéral de la FGTB a néanmoins décidé d'ouvrir le débat au sein de notre organisation, indépendamment de la résolution de la

CES, afin de déterminer une position propre.

La FGTB de Bruxelles est ainsi invitée à se positionner dans ce large débat qui anime le monde politique et la société civile, et à se prononcer en faveur ou en défaveur de la ratification du projet de Constitution européenne.

Après un rappel de l'évolution de la construction européenne et de l'organisation institutionnelle de l'Union européenne, nous analyserons neuf thèmes fondamentaux, tout en soulignant les apports positifs ou négatifs du projet de Constitution européenne : la notion de *Constitution*, les objectifs de l'Union européenne, la question des services publics, les droits fondamentaux, le droit de grève, le dialogue social, la démocratie européenne, la laïcité et les relations internationales.

I – Éléments d’histoire de la construction européenne

Après le chaos des deux guerres mondiales, des hommes politiques comme Jean Monnet, Robert Schuman et Konrad Adenauer ont travaillé ensemble autour d’un projet européen.

L’objectif : la paix. La méthode : la solidarité, la coopération et l’interdépendance des économies nationales

La CECA (Communauté économique du charbon et de l’acier) et la CEE (Communauté économique européenne) s’inscrivent dans cet esprit.

En 1953, l’Allemagne de l’Ouest, la France, l’Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg décident de gérer en commun leurs productions de charbon et d’acier.

L’enjeu premier est le “réarmement industriel” des ennemis d’hier, face à la menace nouvelle de l’URSS. Afin d’éviter d’être à nouveau opposés l’un à l’autre, ces six états confient la gestion de leur appareil industriel à une autorité supérieure (supranationale), la CECA, dont les décisions s’imposent désormais à eux.

L’objectif politique est bien la paix ; le moyen pour y parvenir, c’est la dépendance des Etats entre eux dans le domaine de la production et de la gestion de matériaux indispensables à l’armement.

Rapidement, la CECA est remplacée par la CEE, afin de couvrir les autres domaines d’activités économiques. En concluant en 1957 le traité de Rome, les six Etats fondateurs de cette Union européenne se donnent pour objectif de créer un grand marché commun des biens et des travailleurs.

Par la suite, la CEE va s’élargir progressivement à d’autres Etats, pour former l’Union européenne composée aujourd’hui de 25 Etats.

Depuis 1957 se sont mises en place, peu à peu, la libre circulation des capitaux et des marchandises et la libre circulation des travailleurs. Le traité de Maastricht (1992) consacre l’émergence de l’individu dans la construction européenne, avec la reconnaissance de la *citoyenneté européenne*. Le processus européen ne s’arrête pas à l’économie et va progressivement concerner de plus en

plus de domaines : la politique extérieure, la police, la justice, la défense, la coopération, la non-discrimination,...

Les différentes étapes de la construction européenne ont fait l'objet de traités successifs : le traité de Rome, l'Acte unique européen, les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice.

Le projet de Constitution européenne reprend, en les retouchant ça et là et en les complétant par de nouvelles dispositions, ces différents textes. Il est né du souci de fixer le cap de l'Union européenne pour les années à venir ; il est le fruit d'un long débat sur les finalités et sur l'efficacité de son action. Par rapport au Traité du Nice, qui, sous la pression notamment des nouveaux membres, a sérieusement bloqué la construction européenne, le projet de Constitution constitue une réelle avancée, en dotant l'Europe d'un système de décision plus efficace.

Dès la fin des années 70, la spéculation sur les monnaies devient un facteur déstabilisant de nos économies. Les variations soudaines du taux de change entre les différentes monnaies européennes handicapent grandement les échanges commerciaux entre les Etats membres.

La réponse européenne sera la création du SME (Système monétaire européen) en 1979, qui permettra une relative stabilité des changes monétaires. Cette stabilité tant souhaitée se réalisera pleinement avec la création, par le traité de Maastricht, de la monnaie unique : l'euro.

Mais la mise en place de l'euro s'est accompagnée de deux grandes contraintes, qui marquent le début d'un engrenage libéral :

- la création d'une Banque centrale européenne *indépendante*, qui reçoit comme objectif essentiel d'assurer la stabilité des prix.

Elle ne poursuit aucun but de croissance ou d'emploi. Son indépendance signifie qu'elle est libre de mener la politique qu'elle souhaite, sans avoir à rendre des comptes aux citoyens européens ;

- la limitation à 3% du PIB des déficits publics et la limitation de l'endettement des pouvoirs publics : les Etats ne sont plus libres de décider de leurs politiques budgétaires.

A cause de ces contraintes, les Etats se voient désormais privés des outils traditionnels de soutien à leur économie. A défaut d'investissements publics, les Etats sont contraints d'attirer les investissements privés.

Pour y arriver, les gouvernements n'ont souvent plus d'autres choix que d'alléger le coût fiscal et social du travail et d'"assouplir" les contraintes légales pesant sur la durée et les conditions de travail.

Cette évolution éloigne manifestement l'Europe des aspirations sociales et politiques des organisations qui défendent les intérêts des travailleurs et qui n'ont de cesse, depuis dix ans, d'appeler à la création d'une Europe sociale et politique, c'est-à-dire à la mise en place d'outils qui permettent de maîtriser la

concurrence, de contrôler les mouvements de capitaux, de s'opposer aux licenciements visant le seul confort financier des actionnaires, d'empêcher le dumping social et fiscal...

A la lumière de l'histoire de la construction européenne et du contexte actuel de son développement, essayons de voir ce qu'apporte ou n'apporte pas le projet de Constitution pour l'Europe. Mais avant cela, il est nécessaire d'examiner brièvement les institutions qui constituent l'Union européenne.



© Parlement européen

II – Architecture de l’Union européenne

L’Union européenne (UE) n’est pas une fédération comme les États-Unis. Elle n’est pas non plus une organisation de coopération entre gouvernements comme les Nations unies.

Elle est autre chose : les pays qui la forment (les “États membres”), exercent leur *souveraineté* en commun pour acquérir sur la scène mondiale une puissance et une influence qu’aucun d’entre eux ne saurait posséder seul.

Cela signifie, dans la pratique, que les États membres délèguent une partie de leurs pouvoirs de décision, de leur souveraineté, aux institutions communes qu’ils ont mises en place.

Ainsi, les décisions sur certains thèmes d’intérêt commun peuvent être prises par un processus législatif européen.

Les directives et les règlements adoptés par l’UE ont la même force que nos lois. Les pouvoirs publics nationaux et tous les citoyens européens sont dans l’obligation de les respecter sous peine de sanctions devant les tribunaux nationaux et européens.

Le système décisionnel européen associe trois grandes institutions :

- ☛ **La Commission européenne :** elle a pour mission de défendre les intérêts de l’Union européenne dans son ensemble. Elle est le moteur du système institutionnel européen : elle propose la législation, les politiques et les programmes d’action et elle est responsable de la mise en œuvre des décisions du Parlement et du Conseil.
- ☛ **Le Conseil de l’Union européenne :** il représente les États membres. Il adopte, à l’unanimité ou à la majorité qualifiée selon les matières, la législation européenne.
- ☛ **Le Parlement européen :** il représente les citoyens européens. Ses membres sont élus au suffrage direct. Pour certaines matières, il participe, avec le Conseil, à l’adoption de la législation européenne : on parle alors de *codécision*.

Ce “triangle institutionnel” définit les politiques et arrête les actes législatifs (directives, règlements et décisions) qui s’appliquent dans toute l’UE.

On voit qu'en règle générale, il appartient à la Commission de proposer de nouveaux actes législatifs européens, et au Conseil, et parfois au Parlement, de les adopter.

Deux autres institutions jouent un rôle essentiel: **la Cour de Justice**, qui veille au respect du droit européen et **la Cour des Comptes**, qui contrôle le financement des activités de l'Union. Ce sont de véritables tribunaux européens qui peuvent prendre des sanctions à l'égard des Etats et de leurs citoyens.

Ces institutions ont été créées par les traités, qui sont la base de tous les actes de l'UE. Les traités sont adoptés par les chefs d'État et de gouvernement des États membres et ratifiés par leurs parlements. Ils définissent notamment les règles et les procédures que les institutions de l'UE doivent observer pour exercer leurs compétences.

Outre ces institutions, l'Union européenne compte plusieurs autres organes dont le rôle est spécialisé:

- ☛ **les Fonds structurels** (FSE, FEDER,...) qui redistribuent une "petite" partie de la richesse produite au niveau européen en faveur notamment de projets de formation des travailleurs, de développement des régions en reconversion industrielle

ou en retard de développement, d'aide à l'agriculture,...

- ☛ **la Banque centrale européenne** qui gère l'Euro ;
- ☛ **la Banque européenne d'investissement** ;
- ☛ **le Fonds européen d'investissement** ;
- ☛ **le médiateur européen** ;
- ☛ **le contrôleur européen de la protection des données** ;
- ☛ ...

L'UE se compose aussi d'une série d'organes consultatifs (c'est-à-dire d'organes qui donnent des avis non contraignants): **le Comité économique et social européen** et **le Comité des Régions**.

Enfin, l'UE rassemble les **citoyens européens**, c'est-à-dire les individus qui ont la nationalité d'un des Etats membres. Ces citoyens ont, en principe, le droit de circuler et de résider librement sur l'ensemble du territoire de l'UE, le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et communales, le droit de pétition auprès du Parlement, le droit de recourir auprès du Défenseur du Peuple Européen et le droit de communiquer avec les institutions et organismes européens dans une des langues de la Constitution.

III – Une Constitution ?

Le texte proposé s'appelle "**Traité établissant une Constitution pour l'Europe**".

La première question qui vient à l'esprit est bien sûr la suivante: *qu'est-ce qu'une Constitution ?*

On entend par Constitution *un texte fondateur qui définit les grands principes d'organisation et de fonctionnement d'une collectivité et les droits et libertés de ses membres.*

Ces grands principes forment un *cadre*, à l'intérieur duquel les gouvernements mènent leurs politiques.

Une Constitution est donc ordinairement un texte assez court, qui n'entre pas dans les détails: il définit des grands principes que tous, citoyens, acteurs politiques, juges et administrations devront respecter. Ainsi, par exemple, une loi votée par la majorité d'un Parlement d'un Etat n'est valable que si elle est conforme à la Constitution de cet Etat.

Le projet de Constitution européenne ne ressemble assurément pas à ce modèle. Il comporte 453 articles, 36 protocoles, 2 annexes et 39 déclarations, qui règlent dans les détails des

questions politiques habituellement tranchées par les gouvernements. A priori, il semble donc que ce texte se donne un nom ("Constitution pour l'Europe") qui ne correspond pas vraiment à ce qu'il est en réalité. Il s'agit plutôt d'un traité international, qui reprend et retouche les 5 traités précédents: le traité de Rome, l'Acte unique européen, les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice.

Cependant, on l'a vu, le texte se présente bien lui-même comme une Constitution. Ainsi l'article I-6 précise-t-il que *"la Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment sur le droit des Etats membres"*.

On doit alors se demander quelle importance cette appellation, légèrement abusive, peut bien avoir.

Alors qu'une Constitution fixe un cadre institutionnel permettant aux citoyens de choisir entre des politiques différentes, voire contradictoires, le projet de Constitution européenne contient, en plus d'un tel cadre institutionnel, des orientations politiques libérales.

Des choix idéologiques, qui ne correspondent pas nécessairement et pour toujours à la volonté de la majorité de la population européenne, sont ainsi élevés au rang de normes fondamentales : de normes “constitutionnelles”.

Cela signifie donc que :

- ☛ **la primauté de la “concurrence libre et non faussée” sur toute autre norme,**
- ☛ **la subordination des services publics à cette concurrence,**
- ☛ **l’interdiction de toute restriction aux mouvements de capitaux,**
- ☛ **l’indépendance de la Banque centrale européenne,**
- ☛ **le libre-échange comme partie intégrante de l’intérêt commun**

ne sont pas considérés comme des options politiques laissées au choix des futures majorités gouvernementales, mais comme les principes fondateurs de l’Union européenne, au même titre que la recherche de la paix ou de la promotion du progrès.

C’est principalement la partie III du texte qui détaille les “politiques de l’Union” – et les options idéologiques qui les sous-tendent. On peut regretter que cette partie III ne soit pas soumise

à des procédures de révision plus souples et plus susceptibles de traduire les évolutions des sensibilités politiques des citoyens et des Etats.

Le fait de donner une valeur constitutionnelle à des choix politiques et économiques néolibéraux marque la prise de position dominante très forte des idées et des partis de droite.

Une modification du choix de ces options politiques néolibérales devra passer par la procédure, très lourde, de révision de la Constitution: **il faudra l’accord des 25 Etats pour remettre en question les choix inscrits dans le texte.**

On se souviendra ici qu’en Belgique, pour modifier la Constitution, il faut une majorité des deux tiers à la Chambre et au Sénat, et non l’unanimité.

Il est difficile de prédire aujourd’hui les conséquences de la “constitutionnalisation” sur le plan juridique: en effet, c’est très certainement la Cour européenne de Justice qui sera amenée à préciser progressivement toute la portée du nouveau régime.

Demain plus encore qu’aujourd’hui, **il appartiendra aux juges de définir la valeur relative des différents principes inscrits dans le texte,** c’est-à-dire de décider ce qui l’emporte entre la liberté de circulation et le droit de grève, entre la

concurrence libre et non faussée et les services d'intérêt économique général...

On aurait pu souhaiter que ce type de débat, qui concerne directement les conditions de vie et de travail des citoyens, se déroule dans l'enceinte **politique** (dans les parlements, dans

les lieux de concertation sociale, dans les discussions gouvernementales,...) plutôt que dans des lieux *judiciaires*.

Il est en effet plus facile pour le monde du travail de faire entendre ses revendications auprès des représentants politiques que des juges.



© Parlement européen

IV – Les objectifs économiques et sociaux de l’Union: de bonnes intentions...

Dans son article I-3, le projet de Constitution définit les objectifs de l’Union européenne, c’est-à-dire ses raisons d’exister et d’agir. On y trouve les objectifs “traditionnels” : assurer un “marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée”, “promouvoir la paix”, créer un “espace de liberté, de sécurité et de justice”,...

Mais la Constitution apporte ici quelques nouveautés.

L’Union européenne a aussi pour objectifs, désormais, d’œuvrer pour **“une économie sociale de marché hautement compétitive qui tend au plein emploi et au progrès social”**, pour **“un niveau élevé de protection et d’amélioration de l’environnement”** et pour la promotion de la **“justice et la protection sociales”**. Dans ses relations avec le reste du monde, l’Union entend aussi contribuer au “commerce libre et équitable”. Des objectifs dans lesquels notre organisation syndicale peut assurément se retrouver.

Cependant, quand on y regarde d’un peu plus près, les choses sont peut-être moins séduisantes.

D’abord, cette déclaration de bonnes intentions de l’article I-3 rassemble des objectifs difficilement compatibles : comment concilier une économie “sociale” et une économie “hautement compétitive” ? Comment un commerce “libre” pourra-t-il aussi être “équitable” ?

La Constitution ne donne pas de réponse à ces questions importantes : elle ne crée aucun instrument permettant de réaliser les objectifs sociaux que se donne l’Union européenne.

Il n’y a aucune trace de la mise en place de mécanismes qui permettraient de maîtriser la concurrence, de contrôler les mouvements de capitaux, de s’opposer aux licenciements visant le seul confort financier des actionnaires...

Le meilleur exemple de ce fossé entre les déclarations et les actes, c’est le maintien de la règle de l’unanimité dans les matières de la fiscalité (y compris la fraude, l’évasion et le dumping fiscaux), de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs. Selon cette règle, **pour harmoniser la fiscalité européenne** et ainsi éviter une com-

pétition entre Etats, dans laquelle gagne celui qui taxe le moins (et donc celui qui vide ses caisses), **pour imposer à tous les Etats l'obligation d'assurer une protection sociale minimale à leurs membres** et empêcher ainsi le détricotage des systèmes sociaux des pays les plus avancés socialement, **il faut l'accord de tous les Etats.**

Ce qui, dans les faits, est parfaitement impossible ! C'est pourquoi, dans un communiqué de presse commun du 17 juin 2003, la FGTB, la CSC et la CGSLB rejetaient le projet de Constitution estimant que *“tant que les décisions sur le plan social et fiscal devront être prises à l'unanimité, aucun progrès sensible ne pourra être réalisé. Dans ces circonstances, il ne sera pas non plus possible de dynamiser le dialogue social”*.

Aujourd'hui, l'unanimité reste la règle dans les matières sociales et fiscales. On doit tout de même noter ceci : dans l'état actuel des choses, alors que la majorité des gouvernements européens penche plus à droite qu'à gauche, il est peut-être préférable que l'unanimité soit requise pour toucher aux systèmes sociaux et fiscaux...

On voit donc que l'inscription d'ambitions sociales dans le traité est surtout **symbolique** : on n'en trouve aucun prolongement substantiel et *juridiquement contraignant* dans la suite du texte. Ainsi, si l'économie est qualifiée de sociale dans cet article introductif, on ne trouve dans le texte aucune définition des minima sociaux que les Etats et l'Union européenne devraient respecter.

Si, dans l'article I-3, il est question d'économie “sociale” de marché, l'adjectif “social” disparaît dans le reste du texte, où il n'est plus question que d'“économie de marché”...

Face à ces constats, on est en somme tenté d'affirmer, avec Robert Badinter, que *l'Europe sociale ne progresse pas, sauf dans les déclarations 1*. Ce n'est probablement pas rien. Mais c'est fort loin de satisfaire les travailleurs !

V – Services publics: le *statu quo*

Selon les uns, la Constitution signifie la mort des services publics ; selon les autres, elle représente une garantie importante de leur maintien. Si l'on examine ce que dit le texte, on se rend compte qu'il n'y a aucun grand changement – sauf la valeur désormais “constitutionnelle” du régime de libéralisation (voir *Une Constitution ?*) et la libéralisation en matière d'énergie.

Le processus de libéralisation reste bien inscrit dans le traité (articles III – 147 et 148). Les services publics sont *tolérés* comme une exception au principe de la concurrence : ils ne sont pas considérés comme un principe essentiel de la société.

L'initiative de libéraliser reste à la Commission. Il ne faut probablement pas trop lui faire confiance en ce qui concerne la protection des services publics. Ainsi, la Commissaire à la concurrence, Neelie Kroes, a déclaré, lors de son audition devant le Parlement européen, que les services publics “*ne constituent pas des intérêts en eux-mêmes*”².

Le mode décisionnel reste la majorité qualifiée : cela signifie que pour privatiser un service public, il suffit qu'une

majorité qualifiée (majorité d'Etats membres et majorité de la population européenne) d'Etats soit d'accord. Alors que pour mettre en œuvre une harmonisation fiscale ou définir des minima sociaux, il faut l'unanimité.

Il est vrai que la Constitution prévoit la possibilité d'adopter une loi-cadre européenne (nouveau nom de la “directive européenne”) qui réglerait les services publics et, éventuellement, les protégerait. Cette innovation doit être relativisée : outre le fait que la Commission n'a manifestement pas comme souci premier de garantir les services publics, il faut savoir que rien n'empêchait légalement, jusqu'à ce jour, d'adopter une directive européenne protectrice des services publics.

VI – Droits fondamentaux

Pour comprendre ce que dit la Constitution des droits fondamentaux, il faut se pencher sur ce qui existe déjà aujourd'hui en la matière.

Les Etats de l'Union européenne sont, pour la plus grande majorité d'entre eux, déjà tenus de respecter une série de textes juridiques européens et internationaux de protection des droits fondamentaux, tant pour les *droits civils et politiques* (la liberté d'expression, d'association, de manifestation, le droit à la vie, le droit à un procès équitable,...) que pour les *droits économiques et sociaux* (le droit au logement, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'éducation,...).

Le projet de Constitution reprend les **droits civils et politiques** consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et qui s'imposent aux Etats européens depuis bien longtemps.

Il prévoit que l'étendue de ces droits doit être définie en référence à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence – souvent progressiste – de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

L'Union européenne, qui au départ ne se préoccupait pas des droits de l'hom-

me, reconnaît aujourd'hui officiellement, dans son texte de base, leur importance. Certains articles de la Constitution consacrent même dans leur texte des évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – comme l'interdiction faite aux Etats d'expulser vers des pays où il y a un risque sérieux d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. C'est important !

En revanche, pour ce qui concerne les **droits économiques et sociaux**, l'enthousiasme n'est pas de mise. Voici pourquoi.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne telle qu'elle est intégrée dans le projet de Constitution n'atteint pas, à bien des égards, le niveau de protection des droits et des ambitions de nombreuses constitutions nationales et des grands textes juridiques internationaux (*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*) et européens (*Charte sociale européenne et Charte sociale révisée*), relatifs aux droits économiques et sociaux.

Contrairement au Pacte international (en vigueur dans l'ensemble des Etats européens), selon lequel **“chacun des Etat s'engage à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives”**, les droits économiques et sociaux tels qu'ils sont conçus par la Constitution n'impliquent pas systématiquement une obligation positive de l'Etat, c'est-à-dire l'obligation pour un Etat de dégager les moyens nécessaires (qui sont souvent des moyens financiers) pour assurer la jouissance concrète des droits.

La plupart des articles de la Charte des droits fondamentaux *ne donnent pas lieu à des droits immédiats à une action positive de la part des institutions de l'Union ou des autorités des Etats membres.* **Concrètement** : les Etats ne sont donc pas contraints de mettre en œuvre les droits économiques et sociaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux.

En matière de sécurité sociale et d'aide sociale, la Constitution prévoit que la référence à des services sociaux assurant une protection (dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou

la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi) vise les cas dans lesquels de tels services ont été instaurés, *mais n'implique aucunement que de tels services doivent être créés quand il n'en existe pas.* **Concrètement** : les Etats qui ont des systèmes sociaux avancés, et donc qui prélèvent des impôts pour les financer, vont se trouver en concurrence avec des Etats moins protecteurs qui ne sont pas obligés de mettre en place des systèmes de protection sociale.

Le risque est grand alors que les Etats plus sociaux diminuent les prélèvements obligatoires et, donc, affaiblissent leurs systèmes de protection sociale.

Par ailleurs, ces droits sociaux ne sont reconnus que *“dans les conditions et limites”* des autres articles de la Constitution (article II-111-112). Quelles sont ces conditions et limites ? Le préambule de la Charte des droits fondamentaux nous les rappelle : *l'Union européenne “assure la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux ainsi que la liberté d'établissement”.*

Voici donc une Charte sociale qui subordonne explicitement le respect des droits fondamentaux aux impératifs de la libre circulation du capital et du libre-échange...

Enfin, il faut *toujours garder à l'esprit* que les droits fondamentaux consacrés par la Constitution n'entrent en jeu que lorsque l'action politique touche une

matière communautaire : lorsque l'UE adopte un acte législatif ou réglementaire ou lorsqu'un Etat met en œuvre une obligation communautaire.

© FGTB Bruxelles



VII – Dialogue social

Article I-48 : *“l’Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie. Le sommet social tripartite pour la croissance et l’emploi contribue au dialogue social”.*

A noter: la légitimité des partenaires sociaux est établie depuis longtemps au niveau européen – en témoigne le déjà vieux Comité économique et social européen (CESE).



VIII – Droit de grève

Le projet de Constitution reconnaît le principe du droit de grève. C'est une première dans un traité européen. Toutefois, l'Europe s'interdit toute faculté d'intervention en soutien et en complément à l'action des Etats. *Cette disposition n'est pas forcément mauvaise* : en effet, légiférer sur le droit de grève reste potentiellement très dangereux... Pour rappel, la FGTB s'est toujours opposée, en Belgique, à toute loi sur le droit de grève.

Le traité d'Amsterdam excluait toute législation européenne concernant le droit d'association et le droit de grève, empêchant par la même une protection du droit de grève au niveau transnational.

L'article II-88 du projet de Constitution, reprenant les dispositions de la charte des droits fondamentaux, reconnaît aux travailleurs et aux employeurs **un droit de négociation et d'actions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris par la grève.**

Pour donner du contenu à ce droit de grève, l'article renvoie aux pratiques et législations nationales et au droit communautaire. Du côté des législations nationales, les situations peuvent forte-

ment différer d'un pays à l'autre. Dans plusieurs pays, comme en Belgique, le droit de grève ne fait l'objet d'aucune réglementation. Dans d'autres, les grèves de solidarité sont tout simplement interdites. Du côté du droit communautaire, l'Europe s'interdit donc d'arbitrer ces différences nationales.

Mais le droit communautaire, c'est l'ensemble des textes juridiques de l'Union européenne, dont notamment le principe de la libre circulation des biens et des services qui reçoit également la force d'une disposition "constitutionnelle".

Certains ne manqueront pas d'utiliser, devant les tribunaux, ce droit à la libre circulation des biens et des services pour empêcher toute grève transnationale et même nationale, en parlant d'*entrave à la libre circulation*. Il est en tout cas fort probable qu'on assiste à l'avenir à des actions judiciaires reposant sur ce type d'argumentation. **Ceci étant, telle qu'inscrite noir sur blanc dans le texte de la Constitution, la grève ne pourra plus être jugée contraire au droit européen et aux règles du libre échange.**

Quoi qu'il en soit, ce droit fondamental trouvera sa meilleure défense, au niveau national et transnational, dans les luttes

sociales menées par les travailleurs dans les entreprises et dans la rue. Reste une inquiétude : en matière d'actions collectives de défense de leurs intérêts, le projet met sur pied d'égalité

les travailleurs... et leurs employeurs. Est-ce à dire que serait désormais reconnu un droit nouveau : le droit au lock-out ³? Ce serait, bien sûr, totalement inacceptable.

IX – Des institutions plus démocratiques?

La Constitution introduit trois types de réformes, souvent présentées comme un approfondissement de la démocratie européenne.

D'abord, elle crée le droit, pour un million de citoyens, de soumettre une proposition de texte à la Commission. Cette nouveauté démocratique doit être relativisée : la Commission reste totalement libre de donner suite ou non à la proposition ; elle n'est pas non plus obligée de justifier le rejet de celle-ci.

D'autre part, les matières soumises à la codécision sont plus nombreuses. La codécision, c'est la procédure par laquelle il faut, pour qu'un texte proposé par la Commission devienne obligatoire, un accord du Conseil et du **Parlement**.

Le Parlement, seul organe *élu directement* de l'Union européenne, voit ainsi ses pouvoirs élargis. C'est évidemment positif.

Enfin, la Constitution prévoit explicitement la possibilité, pour chaque Etat, de se retirer de l'Union européenne.

A côté de ces améliorations, on notera que la Commission européenne, dont de nombreuses études établissent la très grande proximité avec les lobbys patronaux européens, reste le *moteur exclusif de l'initiative législative* : elle **seule** peut prendre l'initiative de proposer qu'un texte devienne, après accords des organes compétents, une règle juridique européenne. A contrario, des parlementaires ne peuvent pas faire de "proposition de loi".

X – Un système de prise de décisions plus efficace

La grande nouveauté de la Constitution concerne le mode de prise de décision au sein du Conseil de l'Union européenne, qui est le principal décideur au niveau européen (voir *Architecture de l'Union européenne*). C'est un peu technique, mais c'est important.

Rappelons-nous que pour que le Conseil approuve un texte, il faut soit l'unanimité en son sein (c'est-à-dire l'accord de tous les Etats membres), soit la *majorité qualifiée*, en fonction de la matière concernée par la décision **4**.

Pour atteindre la majorité qualifiée, il faut aujourd'hui que soient réunies **trois conditions** : un seuil de votes pondérés (chaque Etat a un nombre de voix qui correspond à son importance démographique : les grands Etats pèsent plus que les petits), une majorité d'Etats et 62% de la population européenne.

Ce système est paralysant et il l'est d'autant plus que l'Union est aujourd'hui élargie à 25 Etats. Il suppose que les Etats trouvent un accord sur le nombre de voix revenant à chaque Etat.

La Constitution supprime le critère des votes pondérés : chaque Etat a désormais une voix. On évitera ainsi les interminables négociations relatives à l'attribution des votes, notamment lors des futurs élargissements.

La Constitution retient **deux critères** pour que soit atteinte la majorité qualifiée : la majorité des Etats membres et la majorité de la population de l'Union. L'égalité entre les Etats membres est respectée (un Etat = un vote), en même temps que sont pris en compte les différents poids démographiques des Etats.

Ce nouveau système reflète la double nature de l'Union européenne : union d'Etats et union de peuples. Il facilitera à coup sûr la prise de décision et donc l'efficacité de l'action de l'Union européenne.

Par rapport au système existant, figé par le Traité de Nice, c'est une avancée en termes d'efficacité.

XI – La laïcité en péril?

L'article I-52 du projet de Constitution contredit le principe de séparation entre institutions publiques et institutions religieuses : il oblige en effet l'Union européenne à entretenir un dialogue régulier avec les églises et les organisations non confessionnelles. Il légitime ainsi un **droit d'ingérence des institutions religieuses dans l'exercice des pouvoirs publics européens**.

Que les Eglises puissent dire ce qu'elles pensent sur des questions de société, rien de plus normal : cela relève de la liberté d'expression, qui est garantie par la Constitution européenne. En outre, les libertés d'organisation et d'action des organisations confessionnelles sont déjà garanties par l'article II-70, relatif à *la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui implique la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites*.

Que les Eglises soient invitées par les autorités européennes à s'exprimer en tant que membre de la "société civile", pourquoi pas ? C'est ce que permet l'article I-47, qui contient l'obligation pour les institutions européennes de dialoguer avec les associations représentatives de la société civile.

Mais rien ne justifie que les Eglises se voient octroyer une place privilégiée, par rapport à tous les autres groupes qui composent la société civile, dans le dialogue avec les institutions européennes !

XII – L'Union européenne : plus forte sur la scène internationale ?

Nul n'est besoin de s'étendre sur l'absence de cohérence de la politique extérieure de l'Union européenne lorsque celle-ci est confrontée aux dossiers internationaux de première importance : chacun se souvient des profondes divergences de vue entre les différents gouvernements européens sur la question d'une intervention armée en Irak, aux côtés des Etats-Unis. Il semble bien qu'en ce qui concerne la politique étrangère, chaque Etat a ses propres priorités, ses propres intérêts, son propre agenda. L'Union européenne, de ce fait, ne pèse pas bien lourd dans la politique internationale...

Le projet de Constitution permettra-t-il de remédier à cette situation, et de donner à l'action extérieure de l'Union européenne plus de cohérence et de visibilité ? De faire enfin de l'Europe un acteur de premier plan sur la scène internationale, qui soit capable d'opposer sa voix à la toute-puissance américaine ? Ce n'est pas sûr. En fait, la faiblesse de l'Union européenne en matière de politique internationale s'explique, du point de vue institutionnel, par *le fait que les questions de politique étrangère, de diplomatie et de sécurité ne constituent*

pas une matière 'communautaire' : les Etats restent totalement libres de mener les politiques qu'ils veulent, puisqu'une action européenne en la matière nécessite l'accord de tous.

On dit de ces matières qu'elles sont *inter-gouvernementales* ; elles sont de la seule compétence du Conseil. Seule la coopération au développement constitue une véritable matière *communautaire*, puisqu'elle est, quant à elle, une compétence de la Commission. La réforme la plus importante et la plus médiatisée qu'introduit la Constitution est la création d'un poste de Ministre des Affaires étrangères (MAE), chargé de mettre de l'ordre dans le labyrinthe institutionnel qui régit l'action extérieure de l'Union. Ce MAE s'occupera à la fois des questions de coopération et des questions de politique étrangère, de diplomatie et de sécurité. Cependant, le problème reste entier : le Ministre, lorsqu'il interviendra sur ces trois dernières matières, sera un mandataire du Conseil, et devra donc recueillir l'assentiment... de chacun des Etats. Ceux-ci demeureront donc aussi souverains qu'ils le sont aujourd'hui pour agir selon leurs agendas et leurs priorités respectives.

XIII – Quel positionnement syndical ?

Quelle que soit la position adoptée par la FGTB, qu'elle soit "pour" ou "contre" le projet de Constitution, il faudra assurément que les travailleurs se mobilisent s'ils veulent que l'Europe prenne en compte leurs aspirations à la justice sociale. C'est pour cela que notre "oui" ou notre "non" à la Constitution ne saurait être que "de combat".

Un OUI de combat

Le projet peut être appréhendé comme une étape du processus d'intégration européenne, qui est le fruit d'une négociation entre élus des Etats membres. Il ne s'agit ni du premier, ni du dernier traité du genre. A tout le moins, il corrige incontestablement certains éléments désastreux du précédent traité de Nice. En outre, il consacre soixante années de paix en Europe et un projet d'Union européenne intégrant, à terme, l'ensemble des anciens pays de l'est et la Turquie.

Qu'importe finalement le libellé, "constitution", "traité" ou "traité constitutionnel". Au moment de l'ouverture aux pays de l'est, qui ne sont pas vraiment réputés comme acquis aux mérites de notre modèle social, il traduit un **compromis historique**, entre :

- ☛ ceux qui défendent une Europe **politique** qui, par ce traité, verrouillent une série d'acquis communautaires et d'avancées sociales qui, autrement, seraient susceptibles d'être remis en cause dans une Europe à 30 : renforcement du rôle politique du parlement, inclusion des droits fondamentaux, affirmation d'une économie sociale,... ;
- ☛ et ceux qui promeuvent une Europe **économique**, qui se sont assurés d'un approfondissement du marché unique et d'un processus d'intégration économique et social.

Comme tout compromis, il laisse une part belle à l'interprétation. C'est en premier lieu à la Cour de justice européenne et aux prochains conseils européens qu'il reviendra de préciser les choses.

Il restera alors aux forces sociales à se mobiliser pour corriger les dérives libérales de ce texte et pour forcer de nouvelles réformes. Certains, à gauche, pensent qu'il sera plus aisé de défendre une Europe politique et sociale avec ce nouveau traité, qui consacre notamment le renforcement du pouvoir du Parlement.

Si la Constitution européenne est une étape et non un aboutissement, et puisqu'il s'agit d'un accord politique établissant un équilibre entre pouvoirs politiques démocratiquement élus, **la FGTB pourrait apporter un soutien de combat**, en *forçant* les partis progressistes qui l'ont négocié à relancer le processus des réformes et à en fixer dès à présent l'agenda.

Un NON de combat

Dans la mesure où il se présente comme une Constitution et où sa procédure de révision nécessite **l'unanimité**, ce traité constitue bien une sorte d'aboutissement du processus de réformes du traité de Rome, initié par l'Acte unique et le traité de Maastricht. Il ne se traduit pas par de nouvelles avancées politiques et sociales *significatives*. Au contraire, en les élevant au rang constitutionnel, **le projet sanctifie les dogmes néolibéraux du marché intérieur**.

Fruit d'un compromis tortueux, ce projet de traité est illisible pour le commun des mortels et conforte la gestion technocratique de l'Europe, dans laquelle les travailleurs peuvent difficilement se reconnaître et s'impliquer.

Dès lors que l'adhésion du corps social est sollicitée et que cette réforme doit être considérée comme un aboutissement, **la FGTB ne peut en approuver**

la ratification. Cohérente avec ses propres valeurs et principes, elle marque ainsi la désapprobation du monde du travail à l'égard de la sacralisation des politiques de dérégulation du marché du travail et des services publics qui sont menées depuis plusieurs années par les institutions européennes. **Dans ce scénario, la FGTB pourrait assumer qu'il est temps de dire "STOP" à cette évolution libérale du processus européen**.

En réalité, notre problème est de bien préciser la question à laquelle nous avons à répondre.

S'il s'agit de comparer le projet de constitution européenne à notre idéal de société, le "non" s'imposera à coup sûr.

S'il s'agit, en revanche, de vérifier la présence, dans ce projet de constitution, d'avancées réelles, susceptibles de mieux armer les travailleurs sur la scène socio-économique d'une Europe à 25, la réponse sera moins simple à formuler.

L'unique ambition de cette publication est de nous mettre, les uns et les autres, en position de mener, sur ce projet, un débat aussi large, instruit et ouvert que possible.

Notes

- 1 Le Nouvel Observateur, 19 juin 2003.
- 2 Le Figaro, 29 septembre 2004.
- 3 Lock-out : décision par laquelle un employeur interdit aux salariés l'accès de l'entreprise à l'occasion d'un conflit collectif du travail.
- 4 Pour les questions de fonctionnement interne, la majorité simple suffit.

Edité par la FGTB
de Bruxelles et la
Centrale Culturelle
Bruxelloise



Avec le soutien du
Centre d'Éducation Populaire André Genot
et du Service de l'Éducation permanente
du Ministère de la Communauté française