

www.eurofedop.org



EN - At its 556th plenary session, held on 2 and 3 December 2020, the European Economic and Social Committee adopted the following opinion, available in all language versions:

You will find on the next page the English and French document “SOC/643 - Public services principles for stability of democratic order”. You can consult other languages via this [link](#).

Through this opinion, requested by the German Presidency of the Council, the EESC recognises the essential role of smoothly functioning public services in defending core EU values. The opinion highlights their particular role in times of crisis, like COVID-19, which calls for the maximum human and financial support. The EESC proposes common European principles to support the role of public services in defence of democracy. They include the principles of neutrality, legality, proportionality, equal treatment and transparency; the right to good administration; independent oversight; the protection of public services staff against decisions breaching the rule of law; accessibility; interoperability; and the respect of the rule of law including when receiving EU funds.

FR - Lors de sa 556ème session plénière des 2 et 3 décembre 2020, le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant, disponible dans toutes les versions linguistiques:

Vous trouverez sur la page suivante en anglais et français le document “SOC/643 - Principes des services publics pour la stabilité du régime démocratique”. Vous pouvez consulter d'autres langues via ce [lien](#).

Dans cet avis, à la demande de la présidence allemande du Conseil, le CESE reconnaît le rôle essentiel que joue le bon fonctionnement des services publics dans la défense des valeurs fondamentales de l'UE. L'avis souligne leur rôle particulier en temps de crise, comme la COVID-19, ce qui demande un soutien humain et financier maximal. Le CESE propose des principes européens communs pour soutenir le rôle des services publics dans la défense de la démocratie. Ils comprennent les principes de neutralité, de légalité, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de transparence; le droit à une bonne administration; un contrôle indépendant; la protection du personnel des services publics contre les décisions portant atteinte à l'état de droit; l'accessibilité; l'interopérabilité; et le respect de l'état de droit, y compris lorsque les services publics reçoivent des fonds de l'UE.



SOC/643

Public services principles for stability of democratic order

OPINION

European Economic and Social Committee

Public services principles for stability of democratic order

[Exploratory opinion requested by the German presidency]

Rapporteur: **Christian MOOS (DE-III)**

Co-rapporteur: **Philip VON BROCKDORFF (MT-II)**

Request by the German Presidency of the Council	Letter of 18/02/2020
Legal basis	Article 304 of the Treaty on the Functioning of the European Union
Bureau decision	17/03/2020
Section responsible	Employment, Social Affairs and Citizenship
Adopted in section	11/11/2020
Adopted at plenary	02/12/2020
Plenary session No	556
Outcome of vote (for/against/abstentions)	219/0/15

1. Summary

- 1.1 The German presidency of the Council of the EU has asked the EESC to give its opinion on the principles that must apply to EU Member States' public services in order to guarantee the core fundamental values of democracy and the rule of law, and on the conditions under which these principles act as automatic stabilisers of democracy and the rule of law in times of crisis.
- 1.2 For more than a decade, the EU has faced severe crises, including the fight against terrorism, the global financial debt and economic crises, the crisis in the Common European Asylum System, the environmental and climate crisis, as well as the COVID-19 pandemic. Effective public services play a crucial role in mastering crises, guaranteeing public safety and security of supply by providing access to their services based on the principle of equal access and guaranteed universality.
- 1.3 Based on a state of emergency, it was temporarily necessary to curtail fundamental rights in some of these exceptional crisis situations. To guarantee that such measures are justified and proportional, public services face the challenge of balancing interference in fundamental rights and enforcement of the rule of law and ensuring the legality of all administrative action.
- 1.4 With regard to threats to democracy and the rule of law throughout the world and also in the EU, public services have a protective function, in that they can refuse to obey illegitimate instructions and uphold European values and the rule of law. Respecting the basic principles of objectivity, integrity, transparency, respect for others and commitment to the European Union and its citizens, public services constitute pillars of democracy and a bulwark against populism.
- 1.5 To guarantee that public services in Europe act in all crisis situations as an automatic stabiliser, the European values enshrined in the EU Treaties, the Charter of Fundamental Rights of the EU, the European Convention for the Protection of Human Rights, Member States' guarantees of fundamental and human rights in national constitutions as well as the shared values of the Union in respect of services of general economic interest within the meaning of Article 14 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as set out in the Treaty on European Union (TEU), Protocol No 26 on services of general interests, have to set the tone for the conduct of administration on the European level and, in accordance with their constitutions, in all EU Member States.
- 1.6 The EESC underlines furthermore, that functioning public services at all levels throughout the EU require the necessary skills and human, technical, material and financial resources, as well as proper working conditions and sufficient remuneration, and social dialogue for public servants to carry out the tasks assigned to them and to function as an automatic stabiliser.
- 1.7 The Member States are solely responsible for their public services, which they organise according to their traditional principles and in accordance with their constitutional law. Without prejudice to this, the EESC advocates an effective European legal framework (including sanctions) that guarantees the full compliance of all Member States with democracy and the rule of law according to the "Copenhagen Criteria", which are a necessary basis for good conduct by administrations in the EU and its Member States.

2. Questions, definitions and aims of the opinion

- 2.1 There is no single definition of "public service" in the EU. For the purposes of this opinion, the EESC classifies as public services the various sovereign and administrative public services, including those of an industrial and commercial nature, which serve the general interest at national, regional and municipal level.
- 2.2 Public services ensure core democratic values including respect for fundamental and human rights, the constituent power of the people, the separation of powers, judicial independence, government accountability, pluralism of political parties and rights of expression and of opposition, the freedom of media, the prohibition of discrimination, minority rights, and the legality of the administration. For the EU, these fundamental values are enshrined as European values, in particular in Art 2 (TEU, and the Charter of Fundamental Rights).
- 2.3 The term "automatic stabilisers" is taken from economic theory. By analogy with how these are defined, public service principles are seen as automatic stabilisers that protect the core values of democracy, in particular in times of crises.
- 2.4 The aim of this opinion is to identify criteria and frame European recommendations to make public services that are subject to national legislation operate as a stabilising element for democracy and the rule of law. This is about recognising the essential value of smoothly functioning public services in defending the core values of democracy and the rule of law in Europe.
- 2.5 Both natural and legal persons rely on smoothly functioning public services, which make an important contribution to a vibrant society, a productive economy and trust-based collaboration between the social partners. In this process, public services should treat people equally, without discrimination, guaranteeing unimpeded access for all citizens e.g. to quality education, social services, healthcare, housing, water and energy supply, and postal delivery, , irrespective of sex, ethnic origin, religion, world view, disability, age or sexual preference.
- 2.6 Public services have a key role in maintaining democratic order but cannot do so without political pluralism, the freedom of expression, democracy, rights for civil society and intermediary bodies such as trade unions. They are integral part of democracies. Together with other democratic actors, they guarantee social progress.

3. Times of crisis – a challenge for democracy and the rule of law

3.1 Democracy and crisis policy

- 3.1.1 Particularly in times of crisis, it is essential, for example, that assistance be ensured for all those made vulnerable at such times – both natural and legal persons – in accordance with clear standards guaranteeing equality in law, and that disadvantaged individuals and groups also be able to access support.

- 3.1.2 The possible curtailment of fundamental rights based on a state of emergency due to an exceptional crisis situation must be justified, temporary and proportional, and authorised in specific circumstances by a democratically elected parliament. While an independent judiciary provides protection against unjustified administrative acts, democracy cannot work in the long term unless citizens enjoy their rights in full. Legislators, governments and public services must not only act in accordance with fundamental rights, but also be their guarantors.
- 3.1.3 The duty of impartiality of public servants is one of the prerequisites of equal treatment for all users and the prevention of discrimination. It must be guaranteed in all Member States to protect public servants from populism.
- 3.2 Terrorism and state counter-terrorism measures
- 3.2.1 Since 9/11, if not earlier, a difficult balance has been struck between guaranteeing freedoms on the one hand and effective security on the other. This is a particular challenge also for public services, since there may be a conflict between the protection of fundamental freedoms and the rule of law on the one hand and new executive powers on the other.
- 3.2.2 It is precisely when it comes to effective enforcement of the state monopoly on the use of force that the balancing act between interference in fundamental rights and security manifests itself – not only in abstract terms, but in actual daily practice. This requires public services with properly trained staff and the necessary resources to conduct their operations while respecting the right to liberty. Safeguards must be in place to prevent any abuse of public authority and ensure the right of recourse against acts which exceed the remit of public service, be it through an act of legislation, or by individuals.
- 3.2.3 Public services ensure public order. In doing so, they must strike a balance between safety and the protection of fundamental rights, using the latitude afforded by the principle of the proper exercise of discretion.
- 3.2.4 Alongside civil society organisations and diverse and independent social services, public services are a crucial pillar in preventing extremist radicalisation, violence, and intolerance, in promoting democracy and social cohesion and defending European values. This applies, *inter alia*, to the state education system.
- 3.3 The global financial and debt crisis
- 3.3.1 Years of austerity measures following the global financial and debt crisis have affected public services, weakening the impact of their work.
- 3.3.2 Experience from that period showed that short-term debt reduction need not necessarily be achieved through the privatisation of services of general interest.
- 3.3.3 The continued and reliable provision of free access to high-quality services of general interest should be guaranteed at EU level; it is particularly at times of crisis that these services demonstrate, thanks to this continuity, their role as powerful social shock absorbers.

3.3.4 A smoothly functioning and efficient public service makes an important contribution to maintaining proper levels of government spending. Efficiency does not mean a "reduced role for the state", because poor performance leads to higher overall social and economic costs.

3.3.5 Through effective enforcement of the rules, a public service with trained staff and adequate resources acts as a tool for preventing future crises. This is the case, for instance, where an administration successfully combats tax avoidance and evasion and so guarantees government revenue, or where there is effective supervision of the financial sector.

3.4 The crisis in the Common European Asylum System

3.4.1 Since 2015 Europe has seen a sharp rise in the number of refugees. Effective public services, in tandem with civil society commitment, is crucial when meeting this challenge. The EESC insists that the right of asylum and the related international law must be guaranteed in all EU Member States and that the Common European Asylum System must be completed.

3.4.2 Where the capacity of public services of one or more Member States is not enough to ensure refugees sufficient protection of fundamental and human rights, for example at entry points to the EU, a pan-European solution is needed. Public services everywhere in the EU must be placed in a position where they can uphold European values as they carry out their tasks.

3.4.3 If one Member State's public services are acting on behalf of all Member States, the resulting burden must be fairly shared. At the same time, the highest level of protection of fundamental and human rights and respect for European values must be guaranteed in these operations.

3.4.4 The digital interoperability of border control systems must comply with the rules on personal data protection. The EU must guarantee respect for the protection of personal data by all administrations in all Member States.

3.5 The environmental and climate crisis

3.5.1 Public services are important for achieving the sustainable development goals (SDGs) and implementing the Green Deal. Public services can act as catalysts for change through environmentally friendly initiatives and policies in public procurement and work practices.

3.5.2 Environmental transformation is also becoming a question of social justice. For the sharing of burdens to be acceptable, fair distribution and non-discriminatory enforcement of obligations are essential.

3.5.3 Public services can implement incentive schemes and offer new services, especially in the areas of mobility, energy supply and security. Sustainability and carbon neutrality are also fundamental principles that the EU should make sure all public services in Europe respect.

3.6 The COVID-19 pandemic

- 3.6.1 The tension between freedom and security, between rights and state of emergency, has again come to the fore in the COVID-19 crisis. The dangers and the curbs on fundamental rights affect everyone equally.
- 3.6.2 Public services and their staff are in the first line of defence against the virus. They have to ensure public health, risk prevention and security of supply in all circumstances.
- 3.6.3 The COVID-19 crisis shows the extent to which Member States and their citizens need responsive, efficient, properly funded and modern public services. An acute crisis can require quick decisions. These must be well-founded and subject to democratic oversight. Otherwise democracy may suffer. A lack of legitimacy saps readiness to comply with rules. To act quickly in a crisis, governments need a good degree of public trust and rely on the efficacy of public services. As the administrative branch of the executive power, public services themselves need trust in order to implement decisions effectively.
- 3.6.4 The pandemic has demonstrated the need for public services to have sufficient trained and capable staff, resources and reserves. Recognising the fundamental nature of public service missions justifies paying public servants properly and that minimum social standards are applied to them throughout Europe. Many EU countries have demographic problems that need to be taken on board so as to make sure that public services remain or become financially attractive in the "competition for the best minds".
- 3.6.5 The quality of public service principles and proper working conditions for civil servants, including good social dialogue and democratic climate, increase citizens' confidence in their governments.
- 3.6.6 In balancing their capacity to safeguard the right to life and the right to physical integrity, all EU countries have in recent times restricted other fundamental rights to a degree unheard of in democracies. These unprecedented measures must only be temporary and be regularly reviewed by elected parliaments.
- 3.6.7 Public services are dependent on clear government decisions and legal clarity and certainty. The principle of transparency and good administration that the EU applies to itself leads the EU to ensure that all public services in Europe respect these principles.
- 3.6.8 There are many public services dealing with the economic and social fallout of the crisis. Together, they show in tangible terms the critical value of effective management in times of crisis.

4. **Public services as automatic stabilisers**

- 4.1 For there to be an automatic stabiliser, there must be a functioning administration throughout the EU, at European, central, regional and local level, with the necessary skills and human, technical, material and financial resources to carry out the tasks assigned to it.

- 4.2 With the exception of the European level, the assignment of tasks to the different levels need not be uniformly regulated across the EU, but should accommodate the particular circumstances of the Member States in order to ensure effective administration.
- 4.3 The decision about which services are to be provided by the public sector and which by the private sector is one for the Member States themselves. In taking that decision, they should make sure that any failure of private or public service providers in times of crisis does not constitute a risk to public safety or security of supply.
- 4.4 If all public services consistently adhere to the principles of legality, proportionality and equal treatment and implement the right to good administration, they strengthen trust in the rule of law, democracy and resistance to populist promises.
- 4.5 Transparent public services make a key contribution to the fight against corruption and thus to the provision of reliable and cost-effective services. Trust is strengthened by adherence to the fundamental principles of public service in Europe, and its availability, competence and openness to independent oversight bodies.
- 4.6 With regard in particular to the question of respect for fundamental and human rights by governments and legislators at all levels, public services – if they live up to their principles – have a protective and redistributive function in that they can refuse to obey illegitimate instructions, thereby protecting democracy and the rule of law.
- 4.7 Public education must make a substantial contribution by teaching European values and fostering a democratic civic culture. Formal education is a key public service in own right, especially in preparing the citizens of tomorrow.
- 4.8 The current pandemic shows how an overburdened health system can lead to violations of human dignity and the importance of having adequate staff and care capacity.
- 4.9 Functioning welfare authorities that provide unimpeded access to social security services without discrimination bolster trust in the rule of law. Here, public service reveals itself to be an expression of social solidarity.

5. **Principles for public services in the European Union**

- 5.1 The Member States are and will remain solely responsible for their respective public services, which they organise according to their traditional principles and in accordance with their constitutional law. Without prejudice to this, given the threats to democracy and the rule of law throughout the world, and unfortunately also in Europe, common European principles and guarantees are needed to ensure that the civil service and public services remain guarantors of democracy and the rule of law.

- 5.2 The EESC advocates an effective European legal framework that guarantees full compliance with the "Copenhagen Criteria", which have been the criteria for accession to the EU since 1993 for all Member States. The framework should provide for the possibility of sanctions.
- 5.3 For all the public services of the EU and its Member States, European values enshrined in the EU Treaties, the Charter of Fundamental Rights, the European Convention for the Protection of Human Rights and Member States' guarantees of fundamental and human rights in national constitutions set the tone for the conduct of administration.
- 5.4 The shared values of the Union in respect of services of general economic interest within the meaning of Article 14 of the TFEU as set out in the TEU, Protocol No 26 on services of general interests provide the guidelines for the activation of public service principles across all Member States.
- 5.5 Public services in the EU Member States, for all their diversity, must obey three principles: neutrality, the application of law and order, and transparency. Shortcomings in the independence of the judiciary as well as constitutional amendments that undermine the aforementioned principles of public service and thus undermine the traditional principles of public services must lead to effective sanctions.
- 5.6 In accordance with the principle of neutrality, public services must guarantee access to their services based on the principle of equal access and guaranteed universality. The accessibility of these services must also be fully ensured for social groups for whom access is difficult, such as people with disabilities, minorities and those in rural areas.
- 5.7 Ensuring the legality of all administrative action is essential, and laws and instructions must not run counter to constitutional order or European values. These must also comply with the principles of proportionality, equal treatment and the proper exercise of discretion.
- 5.8 Public services put into effect the right to good administration and are transparent in their work ensuring public supervision of the executive. They ensure free access to administrative information and respond unreservedly to requests for information. Exceptions should be interpreted strictly.
- 5.9 Public services are bound by the UN Convention against Corruption and take all necessary measures to combat it. They also implement the recommendations of European Anti-Corruption Reports.
- 5.10 Public services are guided exclusively by a democratic civic principle. The role of an effective and structured civil society and political opposition is paramount to upholding this principle.
- 5.11 Staff working in public services must have the protection afforded by law and security in their terms of employment such that they can refuse to obey illegitimate service instructions and lodge complaints in an appropriate manner. This is part of the proper functioning of public services and constitutes a guarantee for democracy and for defending the general interest against corruption, fraud and abuse.

- 5.12 The EU directive on improved protection for whistleblowers applies to public service staff. As maintained in EESC opinion SOC/593 on Strengthening whistleblower protection at EU level, the possibility of alerting the relevant internal or external authorities (which are not the media or the public) is a matter of choice for the staff member concerned..
- 5.13 Digitalisation notwithstanding, the possibility of contacting the administration in person must continue to be guaranteed in the future: this applies to all public services – local, regional and national – to ensure that an individual approach is taken to support for vulnerable people (the elderly, the poor, migrants, etc.) and that digitalisation is not an additional exclusion factor for this section of society.
- 5.14 Public services must keep pace with the current state of digitalisation without fundamental rights, including workers’ rights, being weakened in the process. In terms of digital administration this applies particularly to data protection and the right to control one's own data.
- 5.15 Public services must have the necessary skills and human, technical, material and financial resources to carry out the tasks assigned to them. Adequate reserves are needed on all of these fronts in order to ensure they work properly, including in exceptional crisis situations.
- 5.16 The Member States alone are responsible for national public services, since these are crucial to a country's identity. However, they must be interoperable in the European multilevel governance system.
- 5.17 European cooperation and practical application of the principles governing public services in the EU must form part of the training for all staff performing public duties.
- 5.18 The number of exchange staff between the EU and its Member States, as well as between Member States, needs to be increased in order to better integrate administrative tiers in the EU multilevel system. Job rotation in public services should be possible within Member States without entailing disadvantages for those concerned.
- 5.19 European institutions providing in-service training should create courses on implementing the principles of public service and on ensuring the automatic stabilisation effect for public service staff at all levels.
- 5.20 All the public services involved in allocating European funds must respect and implement public service principles.

Brussels, 2 December 2020

Christa SCHWENG

The president of the European Economic and Social Committee



SOC/643

Principes des services publics pour la stabilité du régime démocratique

AVIS

Comité économique et social européen

Principes des services publics pour la stabilité du régime démocratique

(avis exploratoire à la demande de la présidence allemande)

Rapporteur: **Christian MOOS (DE-III)**

Corapporteur: **Philip VON BROCKDORFF (MT-II)**

Demande de la présidence allemande du Conseil	Lettre du 18/02/2020
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du bureau	17/03/2020
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	11/11/2020
Adoption en session plénière	02/12/2020
Session plénière n°	556
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	219/0/15

1. **Résumé**

- 1.1 La présidence allemande du Conseil de l'UE a demandé au CESE d'émettre un avis sur les principes des services publics des États membres qui doivent s'appliquer pour garantir les valeurs fondamentales clés de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que sur les conditions dans lesquelles ils jouent, en période de crise, le rôle de stabilisateurs automatiques pour la démocratie et l'état de droit.
- 1.2 Depuis plus d'une décennie, l'Union européenne est confrontée à de graves crises, dont la lutte contre le terrorisme, la crise économique et celle de l'endettement financier à l'échelle mondiale, la crise du régime d'asile européen commun, la crise environnementale et climatique, ainsi que la pandémie de COVID-19. Des services publics performants sont essentiels pour maîtriser les crises, car ils garantissent la sécurité publique et celle de l'approvisionnement en assurant l'accès à leurs services selon le principe d'égalité d'accès et d'universalité garantie.
- 1.3 L'état d'urgence qu'il a fallu déclarer a contraint temporairement à restreindre les droits fondamentaux dans certaines de ces situations de crise exceptionnelles. Pour garantir que ces mesures soient justifiées et proportionnées, les services publics doivent relever le défi consistant à trouver l'équilibre entre atteinte aux droits fondamentaux et maintien de l'état de droit, et à garantir la légalité de toute action administrative.
- 1.4 Face aux menaces qui pèsent sur la démocratie et l'état de droit dans le monde et au sein de l'Union, les services publics assurent une fonction de protection, en ce sens qu'ils peuvent refuser les instructions illégales et ainsi protéger les valeurs européennes et l'état de droit. En respectant les principes fondamentaux que sont l'objectivité, l'intégrité, la transparence, le respect des autres et l'engagement envers l'Union européenne et ses citoyens, ils jouent le rôle de piliers de la démocratie et de rempart contre le populisme.
- 1.5 Afin de garantir que les services publics en Europe jouent le rôle de stabilisateur automatique dans toutes les situations de crise, les valeurs européennes consacrées par les traités de l'UE, la charte des droits fondamentaux de l'UE, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, les garanties des États membres en matière de droits fondamentaux et humains inscrites dans les constitutions nationales, ainsi que les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), telles qu'énoncées dans le traité sur l'Union européenne (TUE), au protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, doivent donner le ton pour les pratiques administratives au niveau européen et, conformément à leurs constitutions respectives, dans l'ensemble des États membres.
- 1.6 Le CESE souligne en outre que le bon fonctionnement des services publics à tous les niveaux dans l'ensemble de l'UE suppose les compétences et les ressources humaines, techniques, matérielles et financières nécessaires, ainsi que des conditions de travail adéquates, une rémunération suffisante et l'existence d'un dialogue social pour les fonctionnaires, leur permettant d'accomplir les tâches qui leur sont confiées et de jouer le rôle de stabilisateur automatique.

1.7 Les États membres sont seuls responsables de leurs services publics, qu'ils organisent selon leurs principes traditionnels et conformément à leur droit constitutionnel. Nonobstant, le CESE plaide en faveur d'un cadre juridique européen efficace (assorti de sanctions) qui garantisse le plein respect, par tous les États membres, de la démocratie et de l'état de droit conformément aux «critères de Copenhague», qui constituent une base nécessaire à la bonne conduite des administrations au sein de l'Union européenne et de ses États membres.

2. **Problématique, définitions et objectif de l'avis**

2.1 Dans l'Union européenne, il n'existe pas de définition univoque du «service public». Pour les besoins du présent avis, le CESE considère comme services publics les divers services publics administratifs et régaliens, y compris à caractère industriel et commercial, qui servent l'intérêt général aux niveaux national, territorial et communal.

2.2 Les services publics portent les valeurs fondamentales clés de la démocratie, telles que le respect des droits fondamentaux et humains, le pouvoir constituant du peuple, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice, la responsabilité gouvernementale, le multipartisme et le droit d'expression et d'opposition, la liberté des médias, la non-discrimination, la protection des droits des minorités et la légalité de l'action administrative. Pour l'Union, ces valeurs sont notamment définies comme valeurs européennes à l'article 2 du TUE et dans la charte des droits fondamentaux.

2.3 La notion de «stabilisateurs automatiques» est empruntée à la théorie économique. Par analogie avec la définition économique du concept, les principes des services publics sont considérés comme des stabilisateurs automatiques qui garantissent les valeurs fondamentales clés de la démocratie, en particulier en période de crise.

2.4 L'objectif de cet avis est de définir des critères et de formuler des recommandations européennes pour que les services publics soumis à la législation nationale puissent fonctionner comme élément stabilisateur de la démocratie et de l'état de droit. Il s'agit de reconnaître la valeur essentielle de services publics efficaces aux fins de la défense des valeurs fondamentales clés de la démocratie et de l'état de droit en Europe.

2.5 Des services publics efficaces qui favorisent amplement une société dynamique, une économie productive et une coopération de confiance entre les partenaires sociaux sont indispensables tant pour les personnes physiques que morales. Dans cette perspective, il convient d'assurer le libre accès de tous les citoyens aux services publics, que ce soit pour bénéficier d'une éducation de qualité, de services sociaux, de soins de santé, d'un logement, d'un approvisionnement en eau et en énergie ou de la distribution postale, en garantissant à tous un traitement égal, sans discrimination fondée sur le sexe, l'origine ethnique, la religion, les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2.6 Les services publics jouent un rôle essentiel dans le maintien de l'ordre démocratique, qu'ils ne peuvent toutefois assurer sans le pluralisme politique, la liberté d'expression, la démocratie, ainsi que les droits de la société civile et des organes intermédiaires tels que les syndicats. Ils

font partie intégrante des démocraties. Associés à d'autres acteurs démocratiques, ils garantissent le progrès social.

3. Les périodes de crise: un défi pour la démocratie et l'état de droit

3.1 Démocratie et politique de crise

3.1.1 C'est précisément en période de crise qu'il est essentiel de veiller, par exemple, à aider les personnes devenues vulnérables, qu'elles soient physiques ou morales, selon des critères clairs visant à l'égalité devant le droit, et de permettre aux personnes et aux groupes défavorisés d'avoir également accès à l'aide.

3.1.2 Toute éventuelle restriction des droits fondamentaux fondée sur un état d'urgence dû à une situation de crise exceptionnelle doit être justifiée, temporaire et proportionnelle, et autorisée dans un cadre précis par un parlement démocratiquement élu. Certes, une justice indépendante offre une protection face aux actes d'administration injustifiés, mais la démocratie ne peut fonctionner à long terme sans que les citoyens jouissent de la plénitude de leurs droits. Les autorités législatives, les gouvernements et les services publics doivent non seulement agir en conformité avec les droits fondamentaux, mais aussi en être les garants.

3.1.3 L'obligation de neutralité des acteurs du service public est une des conditions du traitement égal de tous les usagers et de la prévention des discriminations. Sa garantie dans tous les États membres est nécessaire, pour protéger les fonctionnaires contre le populisme.

3.2 Terrorisme et mesures gouvernementales antiterroristes

3.2.1 Depuis le 11 septembre 2001 au moins, on assiste à un exercice d'équilibre complexe entre la protection des libertés et une prévention des risques efficace. Il s'agit également d'un défi particulier pour les services publics, en raison de la difficulté de concilier protection des libertés fondamentales et de l'état de droit, et nouvelles compétences exécutives.

3.2.2 C'est précisément dans la mise en œuvre effective du monopole de l'usage de la force détenu par l'État que se concrétise l'exercice d'équilibre entre atteinte aux droits fondamentaux et prévention des risques, non seulement sur le plan abstrait, mais aussi dans le cadre de l'application directe au quotidien. Cela suppose des services publics dotés d'un personnel dûment formé et des ressources nécessaires pour mener leurs actions dans le respect du droit à la liberté. Des garanties doivent être mises en place pour prévenir tout abus d'autorité publique et assurer un droit de recours contre les actions qui dépassent la mission de service public, qu'elles se fondent sur un acte législatif ou soient le fait de particuliers.

3.2.3 Les services publics garantissent le maintien de l'ordre public. Ils doivent dans ce contexte trouver un équilibre entre la prévention des risques et la protection des droits fondamentaux, dans le cadre qui leur est accordé en vertu du principe d'exercice approprié du pouvoir d'appréciation.

3.2.4 Aux côtés des organisations de la société civile et des divers services sociaux privés, les services publics constituent un pilier essentiel de la prévention de la radicalisation extrémiste, de la violence et de l'intolérance, du soutien à la démocratie et à la cohésion sociale, et de la défense des valeurs européennes. C'est notamment le cas de l'enseignement public.

3.3 Crise financière mondiale et crise de la dette

3.3.1 Les mesures d'austérité appliquées durant plusieurs années à la suite de la crise financière mondiale et de la crise de la dette ont touché les services publics et eu des répercussions négatives sur l'efficacité de leurs activités.

3.3.2 Cette période nous a appris que la réduction de la dette à court terme ne doit pas nécessairement passer par la privatisation des services d'intérêt général.

3.3.3 La garantie permanente et rigoureuse d'un accès libre à des services d'intérêt général de qualité devrait être assurée au niveau de l'UE; c'est particulièrement en période de crise que ces services montrent, grâce à cette continuité, leur rôle de puissants amortisseurs sociaux.

3.3.4 Des services publics efficaces et performants contribuent significativement à maintenir un niveau adéquat de dépenses publiques. Performance ne veut pas dire «réduction du rôle de l'État», puisqu'un mauvais fonctionnement provoque une hausse globale des coûts sociaux et économiques.

3.3.5 Des services publics dotés d'un personnel formé et des ressources nécessaires contribuent à la prévention des crises futures grâce à une application efficace des règles. C'est par exemple le cas lorsqu'une administration lutte avec succès contre l'évasion et la fraude fiscales et garantit ainsi la perception des recettes publiques, ou qu'une surveillance efficace du secteur financier est assurée.

3.4 Crise du régime d'asile européen commun

3.4.1 Depuis 2015, l'Europe fait face à une forte hausse du nombre de réfugiés. Des services publics performants et la participation de la société civile sont essentiels pour relever ce défi. Le CESE insiste pour que le droit d'asile et le droit international correspondant soient garantis dans tous les États membres de l'UE et que le régime d'asile européen commun soit parachevé.

3.4.2 Il est nécessaire de mettre en œuvre une solution paneuropéenne lorsque les capacités des services publics d'un ou de plusieurs États membres sont insuffisantes pour garantir une protection adéquate des droits fondamentaux et humains aux réfugiés, notamment aux portes d'entrée vers l'UE. Il convient de veiller à ce que les services publics de toute l'Union soient en mesure de respecter les valeurs européennes dans l'accomplissement de leurs missions.

3.4.3 Lorsque les services publics d'un État membre exercent des fonctions au nom de tous les États membres de l'Union, il est nécessaire de procéder à un partage équitable des charges qui en découlent. Parallèlement, il est essentiel à cet égard de garantir une protection maximale des droits fondamentaux et humains et le respect des valeurs européennes.

3.4.4 L'interopérabilité numérique des systèmes de contrôle aux frontières doit respecter les règles sur la protection des données personnelles. L'Union doit garantir le respect de la protection des données personnelles par toutes les administrations de l'ensemble des États membres.

3.5 Crise environnementale et climatique

3.5.1 Les services publics sont importants pour atteindre les objectifs de développement durable et mettre en œuvre le pacte vert pour l'Europe. Ils peuvent agir comme des catalyseurs du changement grâce à des initiatives et des politiques respectueuses de l'environnement dans le domaine des marchés publics et des pratiques de travail.

3.5.2 La transformation écologique devient aussi une question de justice sociale. Pour que le partage des charges soit admis, il est indispensable de les répartir équitablement et d'appliquer les exigences de manière non discriminatoire.

3.5.3 Les services publics peuvent appliquer des systèmes d'incitations et proposer de nouveaux services, notamment dans les domaines de la mobilité, de l'approvisionnement et de la sécurité énergétiques. La durabilité et la neutralité carbone font également partie des principes fondamentaux dont l'Union devrait être amenée à garantir le respect par tous les services publics en Europe.

3.6 La pandémie de COVID-19

3.6.1 Le conflit entre liberté et sécurité, entre droits et état d'urgence, s'est à nouveau révélé durant la crise de la COVID-19. Chacun est concerné de façon égale par les risques et la restriction des libertés.

3.6.2 Les services publics et les membres de leur personnel se trouvent en première ligne dans la lutte contre le virus. Ils doivent garantir en toutes circonstances la santé publique, la prévention des risques et la sécurité d'approvisionnement.

3.6.3 La crise de la COVID-19 montre à quel point les États membres et leurs citoyens ont besoin de services publics réactifs, performants, correctement financés et modernes. Une grave crise peut exiger une prise de décisions rapide. Ces décisions doivent être dûment justifiées et ne peuvent se soustraire au contrôle démocratique, faute de quoi elles risqueraient de nuire à la démocratie. La disposition à suivre les règles s'amenuise en cas de légitimité insuffisante. Les gouvernements doivent bénéficier de la confiance de la population pour agir rapidement en période de crise, et s'appuyer sur l'efficacité des services publics. En tant que branche administrative du pouvoir exécutif, les services publics ont besoin eux-mêmes de confiance pour appliquer efficacement les décisions.

3.6.4 La pandémie a démontré qu'il est essentiel pour les services publics de disposer de personnel formé et compétent, de ressources et de réserves en suffisance. La reconnaissance du caractère fondamental des missions de service public justifie de rémunérer correctement les fonctionnaires et d'appliquer à leur égard des normes sociales minimales dans toute l'Europe.

De nombreux États membres connaissent un problème démographique qui doit être pris en considération dans la mesure où, pour faire face à la concurrence et attirer les meilleurs talents, les services publics doivent aussi rester financièrement intéressants ou le devenir.

- 3.6.5 La qualité des principes des services publics et l'existence de conditions de travail adéquates pour les fonctionnaires, y compris le maintien d'un bon dialogue social et d'un climat démocratique, renforcent la confiance des citoyens dans leurs gouvernements.
- 3.6.6 Ces derniers temps, tous les États membres ont, en fonction de leurs capacités à garantir le droit à la vie et à l'intégrité physique, restreint d'autres droits fondamentaux dans des proportions encore jamais observées dans des démocraties. Ces mesures sans précédent doivent être uniquement temporaires et faire l'objet d'une révision régulière par les parlements élus.
- 3.6.7 Les services publics ont besoin de décisions gouvernementales explicites, ainsi que de clarté et de sécurité juridiques. Les principes de transparence et de bonne administration que l'UE s'applique à elle-même l'amènent à faire en sorte qu'ils soient respectés par tous les services publics en Europe.
- 3.6.8 De nombreux services publics sont chargés de lutter contre les conséquences économiques et sociales de la crise. Ensemble, ils démontrent concrètement la valeur essentielle d'une gestion efficace en période de crise.

4. Les services publics en tant que stabilisateurs automatiques

- 4.1 Pour qu'une administration puisse jouer le rôle de stabilisateur automatique, elle doit être efficace, présente aux niveaux européen, national, régional et local dans toute l'Union, et dotée des compétences et des ressources humaines, techniques, matérielles et financières nécessaires pour remplir les missions qui lui sont confiées.
- 4.2 Mis à part à l'échelon européen, il n'est pas nécessaire de soumettre la répartition des tâches entre les différents niveaux à une réglementation harmonisée dans toute l'Union; il convient plutôt de tenir compte des conditions propres à chaque État membre afin de garantir des pratiques administratives efficaces.
- 4.3 Il incombe aux États membres de décider du caractère public ou privé de leurs différents services. Pour ce faire, ils doivent s'assurer que la pénurie de prestataires de services privés ou publics en période de crise ne constitue pas une menace pour la sécurité publique ou pour celle de l'approvisionnement.
- 4.4 Lorsque tous les services publics respectent rigoureusement les principes de légalité de l'action administrative, de proportionnalité et d'égalité de traitement et rendent effectif le droit à une bonne administration, ils stimulent la confiance envers l'état de droit et la démocratie et renforcent la réticence face aux promesses populistes.
- 4.5 Des services publics faisant preuve de transparence contribuent de manière essentielle à la lutte contre la corruption et, ce faisant, à la fiabilité et à l'accessibilité financière des services. La

confiance est renforcée par le respect des principes fondamentaux des services publics en Europe, leur disponibilité et leur compétence, et par un accès aisé à des organes de contrôle indépendants.

- 4.6 Les services publics, s'ils appliquent les principes de manière adéquate, assurent une fonction de redistribution et de protection, notamment en matière de respect des droits fondamentaux et humains par les gouvernements et les autorités législatives à tous les niveaux, en ce sens qu'ils peuvent refuser les instructions illégales et ainsi protéger la démocratie et l'état de droit.
- 4.7 L'enseignement public doit apporter une grande contribution en transmettant les valeurs européennes et en entretenant une culture civique démocratique. L'éducation formelle est en tant que telle un service public essentiel, en particulier pour préparer les citoyens de demain.
- 4.8 L'actuelle pandémie démontre comment la surcharge d'un système de santé peut engendrer des atteintes à la dignité humaine et à quel point il est essentiel de disposer de suffisamment de personnel et de ressources médicales.
- 4.9 Une administration sociale efficace, qui offre un accès libre et non discriminatoire aux services de sécurité sociale, consolide la confiance envers l'état de droit. Les services publics constituent, dans ce contexte, l'expression de la solidarité sociale.

5. Principes des services publics dans l'Union européenne

- 5.1 Les États membres sont et resteront seuls responsables de leurs services publics respectifs, qu'ils organisent selon leurs principes traditionnels et conformément à leur droit constitutionnel. Nonobstant, compte tenu des menaces qui pèsent sur la démocratie et l'état de droit dans le monde entier, y compris, malheureusement, en Europe, des principes et garanties européens communs sont nécessaires pour que la fonction publique et les services publics restent garants de la démocratie et de l'état de droit.
- 5.2 Le CESE plaide en faveur d'un cadre juridique européen efficace garantissant le plein respect des «critères de Copenhague», qui conditionnent l'adhésion à l'UE depuis 1993 pour tous les États membres. Ce cadre devrait prévoir la possibilité de sanctions.
- 5.3 Pour tous les services publics de l'Union et des États membres, les valeurs européennes inscrites dans les traités de l'UE, la charte des droits fondamentaux, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, et les garanties des États membres en matière de droits fondamentaux et humains inscrites dans les constitutions nationales, donnent le ton pour les pratiques administratives.
- 5.4 Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du TFUE, telles qu'énoncées dans le TUE, au protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, fournissent les lignes directrices pour l'activation des principes des services publics dans tous les États membres.

- 5.5 Les services publics des États membres de l'UE, dans toute leur diversité, doivent respecter les trois principes que sont la neutralité, le maintien de l'ordre public et la transparence. Les lacunes en ce qui concerne l'indépendance de la justice, ainsi que les amendements constitutionnels qui compromettent les principes susmentionnés et, partant, les principes traditionnels des services publics, doivent donner lieu à des sanctions effectives.
- 5.6 Conformément au principe de neutralité, il convient de garantir l'égalité d'accès aux services publics et l'universalité de ceux-ci. Il est également essentiel d'assurer la pleine accessibilité à ces services pour les catégories sociales qui rencontrent des obstacles en matière d'accès, telles que les personnes handicapées, les minorités et les habitants des zones rurales.
- 5.7 La légalité de toutes les pratiques administratives est fondamentale; les lois et les directives ne peuvent aller à l'encontre de l'ordre constitutionnel ou des valeurs européennes. Elles doivent en outre respecter les principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et d'exercice approprié du pouvoir d'appréciation.
- 5.8 Les pouvoirs publics mettent en pratique le droit à une bonne administration et agissent de manière transparente pour permettre le contrôle public du pouvoir exécutif. Ils garantissent un accès libre aux informations administratives et répondent sans réserve aux demandes de renseignements. Les exceptions sont à interpréter de manière restrictive.
- 5.9 Les services publics sont liés par la convention des Nations unies contre la corruption et adoptent toutes les mesures nécessaires à la lutte contre celle-ci. Ils mettent également en œuvre les recommandations des rapports anticorruption de l'Union.
- 5.10 Les services publics sont pleinement axés sur un principe civique démocratique. Le rôle d'une société civile et d'une opposition politique efficaces et structurées est primordial pour faire respecter ce principe.
- 5.11 Les membres du personnel des services publics doivent bénéficier de la protection prévue par la loi, et leur statut professionnel doit leur garantir la possibilité de refuser les instructions illégales et de déposer des plaintes en bonne et due forme. Cela participe du bon fonctionnement des services publics et constitue une garantie pour la démocratie et pour la défense de l'intérêt général contre la corruption, la fraude ou les abus.
- 5.12 La directive de l'UE sur la protection renforcée des lanceurs d'alerte s'applique au personnel des services publics. Comme soutenu dans l'avis SOC/593 du CESE, sur le thème «Renforcer la protection des lanceurs d'alerte au niveau de l'UE», la possibilité d'alerter les autorités compétentes (qui ne sont pas les médias ni le public) en interne ou en externe relève du choix de l'agent concerné.
- 5.13 Il convient également de veiller à ce que les possibilités de contact direct soient maintenues à l'avenir malgré la numérisation des services: cela concerne tous les services publics, qu'ils soient locaux, régionaux ou nationaux, pour que l'accompagnement des personnes vulnérables (personnes âgées, pauvres, migrants, etc.) soit réalisé ad personam et que la numérisation ne soit pas pour toute cette population un facteur additionnel d'exclusion.

- 5.14 Il est essentiel que les services publics correspondent au niveau actuel de la numérisation, sans toutefois mettre en danger les droits fondamentaux, y compris les droits de travailleurs. Ils doivent notamment garantir la protection des données et le droit à l'autodétermination en matière d'informations dans le cadre de l'administration numérisée.
- 5.15 Les services publics doivent être dotés des compétences requises et des ressources humaines, techniques, matérielles et financières nécessaires pour remplir les missions qui leur sont confiées. Pour que leur bon fonctionnement soit également assuré en cas d'état d'urgence lié à une crise, il est indispensable qu'ils disposent de réserves suffisantes dans chacun de ces domaines.
- 5.16 L'organisation des services publics nationaux relève de la responsabilité exclusive des États membres, ces services étant essentiels à leur identité nationale. Il est toutefois nécessaire qu'ils soient interopérables au sein du système européen de gouvernance à niveaux multiples.
- 5.17 La coopération européenne et l'application pratique des principes des services publics dans l'UE doivent faire partie du contenu de formation de tous les membres du personnel accomplissant des tâches publiques.
- 5.18 Une augmentation du nombre d'échanges en matière de personnel entre l'Union et les États membres ainsi qu'entre États membres est nécessaire pour consolider le lien entre les niveaux d'administration au sein du système à niveaux multiples européen. Le changement de poste de travail au sein des États membres doit être possible pour les agents des services publics sans présenter de désavantages.
- 5.19 Les institutions européennes qui proposent des activités de formation continue devraient créer, à l'intention des membres du personnel des services publics à tous les niveaux, des cours sur la mise en œuvre des principes des services publics et les moyens de faire jouer à ces services leur rôle de stabilisateurs automatiques.
- 5.20 Il est essentiel que tous les services publics qui participent à l'octroi de fonds européens respectent et mettent en œuvre les principes des services publics.

Fait à Bruxelles, le 2 décembre 2020

Christa SCHWENG
Présidente du Comité économique et social européen