

Décision
du Bundesrat

Résolution du Bundesrat sur la délimitation des compétences dans le cadre du débat sur la réforme et l'avenir de l'Union européenne

Lors de sa 771^e session, le 20 décembre 2001, le Bundesrat a pris la résolution exposée en annexe.

...

Résolution du Bundesrat sur la délimitation des compétences dans le cadre du débat sur la réforme et l'avenir de l'Union européenne

A. Première orientation en vue de la réorganisation des compétences

I. Contexte politique du débat sur l'avenir de l'Union

Sous l'effet du processus de mondialisation, les relations entre l'Union européenne, les Etats membres et les régions ont subi une profonde transformation au cours de ces dernières décennies.

D'un côté, les compétences en matière de réglementation du cadre général de l'économie et de domaines centraux de la politique ont de plus en plus été transférées, au cours des dernières décennies, à l'Union européenne. Une proportion croissante de secteurs ont acquis une dimension européenne et bon nombre d'entre eux ne pouvaient plus être réglementés de façon suffisante à l'intérieur des frontières des Etats membres respectifs.

D'un autre côté, la mondialisation de l'économie, l'achèvement du Marché unique européen, l'union économique et monétaire ainsi que l'entrée dans la société de l'information ont accru l'importance des espaces économiques régionaux. Ce sont en effet précisément les Etats et les régions qui se livrent aujourd'hui une concurrence de plus en plus vive à l'échelle européenne pour la croissance et l'emploi, et jouent un rôle de plus en plus important dans la politique économique régionale, la politique industrielle et la politique en matière d'emploi. Les processus d'ajustement et de modernisation de l'économie ainsi que l'évolution des structures de transport et de communication requièrent non seulement des structures européennes, mais aussi régionales.

Pour garantir la réussite politique et économique de l'Europe dans une économie mondialisée, il sera entre autres nécessaire non seulement de maintenir, mais également d'élargir la marge de manœuvre des Etats et des

régions. De surcroît, il est clair qu'avec l'élargissement de l'Union et le quasi-doublement du nombre d'Etats membres, les différences économiques, sociales et culturelles au sein de l'UE vont encore considérablement s'accroître et que la cohésion de l'UE sera confrontée à des défis encore plus considérables.

L'Union européenne s'est formée après la Seconde Guerre mondiale dans le cadre d'un projet de paix. Elle repose sur une communauté de valeurs. Pour préserver le système politique des Communautés européennes, unique en son genre, il faudra l'adapter à une réalité sociale et politique en pleine transformation. L'Union européenne a besoin d'une perspective qui rende compte d'une réalité en mutation et qui puisse être soutenue par les citoyennes et les citoyens. L'Union européenne a besoin d'une réforme et d'une simplification des traités permettant aux citoyennes et aux citoyens d'avoir une vision claire de l'attribution politique des compétences de décision. Il faudra surtout revoir les objectifs de l'Union européenne ainsi que la répartition des tâches entre l'UE et ses Etats membres. Toute l'architecture institutionnelle de l'UE, y compris les procédures décisionnelles, nécessite une structure plus transparente.

Le « débat constitutionnel » européen, lancé par le Conseil européen de Nice, devrait s'attacher à réaliser les objectifs et principes suivants :

- Augmentation de la légitimité démocratique de l'UE,
- Renforcement de la capacité d'action et de l'efficacité d'une UE élargie à plus de 20 Etats membres,
- Garantie de la capacité de l'UE à évoluer,
- Garantie du financement de l'UE grâce à une répartition équitable des charges entre les Etats membres,
- Transparence des processus décisionnels et des structures,
- Définition claire des responsabilités pour les décisions politiques,
- Subsidiarité, proportionnalité et proximité des citoyens,
- Prise en compte des spécificités nationales et régionales.

La réforme de l'UE porte également sur l'intégration de la Charte des droits fondamentaux, la place des parlements nationaux et la simplification des traités. Tous ces thèmes sont liés à la question d'une meilleure organisation

des compétences. Par conséquent, les orientations définies par le Bundesrat, dans la poursuite de la procédure, au sujet des différents complexes thématiques devront être considérées dans un même contexte. Il est donc possible que des ajustements s'imposent dans la suite des concertations. Il serait souhaitable de recenser les résultats de la réforme dans un traité constitutionnel.

II. Prémisses de l'organisation des compétences

La répartition des compétences entre l'Union européenne d'un côté et les Etats membres et leurs régions de l'autre doit être réexaminée.

La répartition des compétences entre l'UE, les Etats membres et les régions est en étroite relation avec les objectifs et les tâches de l'UE. Le réexamen de l'attribution des tâches et de la répartition des compétences peut aboutir aussi bien à restituer aux Etats membres des attributions incombant actuellement à l'UE qu'à octroyer des compétences supplémentaires à l'UE. Il importe de veiller à donner à l'UE la capacité de trouver des solutions stratégiques aux problèmes de dimension européenne et mondiale. Outre le maintien de la concurrence entre des modèles d'ordre politique et social et la préservation de la diversité et de la cohésion de l'Europe, le Bundesrat considère que la garantie et l'élargissement des marges d'action de l'UE revêtent une importance décisive. Pour mieux satisfaire à l'exécution des tâches concrètes, ces modèles devront disposer de davantage de moyens d'action dans le cadre de la mise en œuvre des politiques européennes.

Les réflexions sur une réforme visant une meilleure attribution des compétences devraient reposer sur les principes suivants :

- le principe des compétences attribuées de l'UE,
- le principe de subsidiarité,
- le principe de proportionnalité et
- l'obligation de respecter l'identité nationale des Etats membres.

Par ailleurs, il convient de se demander si et comment il serait possible de protéger les tâches relevant de la responsabilité des Etats membres par des principes généraux supplémentaires limitant les compétences exercées par l'UE.

Les actuelles réflexions sur la réforme à l'échelle européenne reposent sur

l'idée que les Etats membres doivent conserver le droit de définir les attributions de l'UE. Ces réflexions s'appuient en outre sur la conception que le droit des traités ne réglemente que les compétences à attribuer à l'UE et non les compétences des Etats membres. S'il est fait référence, dans des cas isolés, aux tâches incombant aux Etats membres, c'est uniquement dans le but de limiter des attributions concrètes de l'UE (compétences résiduelles).

Par les présentes orientations, le Bundesrat entend apporter une contribution de fond au débat européen. Dans la poursuite du processus de discussion, le Bundesrat concrétisera plus avant sa conception.

III. Pierres angulaires de l'amélioration de l'organisation des compétences de l'UE

1. Il convient de réduire à quelques-unes seulement les formes auxquelles recourt l'UE pour poursuivre ses objectifs, par exemple l'harmonisation, la reconnaissance mutuelle, le soutien financier, l'ajout et la coordination. Ces formes devraient être énumérées, définies et mises en corrélation dans le traité. Car les répercussions de l'action communautaire sur la latitude des Etats membres dépendent du mode d'action de la Communauté, c'est à dire par exemple du recours à une action d'« harmonisation », de « coordination » ou seulement de « soutien ».

Compte tenu du recours croissant à la « méthode de la coordination ouverte », il importe de clarifier au niveau approprié, que celle-ci ne peut servir, en dehors des attributions des organes de l'UE, qu'à un échange d'informations et d'expériences entre les Etats membres. Il ne s'agit pas à cet égard de porter atteinte à la possibilité d'un accord entre les Etats membres.

Il conviendrait également d'établir une plus nette distinction entre les différentes sortes d'actes communautaires (Règlement, Directive, Décision), afin de réduire le degré de détail et surtout de ramener la directive à sa portée originelle de cadre général. Par ailleurs, il convient de définir précisément dans quels cas la communauté assure elle-même l'exécution du droit communautaire. Dans le cadre des compétences attribuées, il convient d'indiquer de façon différenciée les actes

juridiques admissibles et les formes mises en œuvre pour la réalisation des objectifs communautaires.

Il doit être clair que les Etats membres sont libres d'agir, dans le respect du droit communautaire existant, pour autant que l'UE n'ait pas épuisé ses compétences et qu'il ne s'agisse pas d'une compétence exclusive de l'UE.

2. L'Union européenne ne doit pouvoir engager une action que sur la base de compétences clairement définies, et non en vertu d'attributions de tâches d'ordre général.
3. L'organisation des compétences de l'UE doit devenir plus systématique et transparente.
 - Un classement des compétences en différentes catégories, distinguant par exemple les compétences exclusives de l'UE, les compétences de principe de l'UE et les compétences complémentaires, permettrait d'atteindre une meilleure systématisation des compétences.
 - Un recensement des différentes compétences dans un catalogue de compétences pourrait en outre être envisagé. Cette possibilité nécessite un examen plus approfondi, surtout en ce qui concerne deux questions : un recensement systématique des compétences de l'UE selon différentes catégories de compétences apporterait-il davantage de transparence, et comment assurer à cet égard le maintien du principe des compétences attribuées ?
 - Dans le but de simplifier le traité, il convient également de se demander si et comment celui-ci pourrait être subdivisé, dans le cadre d'un traité unique, en une première partie posant les fondements et une seconde partie comportant les dispositions particulières. Etant précisé qu'il faudrait alors tenir compte des conséquences possibles pour l'organisation des compétences. Il ne saurait être procédé à toutes modifications du traité sans l'approbation des parlements nationaux. Il serait également souhaitable à des fins de simplification de transposer dans le droit communautaire simple (droit secondaire) les dispositions qui, du

fait de leur caractère technique, ne sont pas imputables au droit matériel des traités fondamentaux de l'UE.

4. En vue de préciser les normes de compétences, il est essentiel de renforcer le principe des compétences attribuées de l'UE, et non de le saper par des dispositions contractuelles générales ou trop vastes :
 - Des dispositions générales relatives aux objectifs, par exemple la description des activités de la Communauté faite dans les articles 2 et 3, alinéa 1, du traité instituant la Communauté européenne, conduisent actuellement à des ambiguïtés quant à la portée de certaines compétences. Les dispositions relatives aux objectifs ont vocation à concrétiser le champ des pouvoirs d'action, et non à les élargir ou à en créer de nouveaux, c.-à-d. qu'elles doivent se contenter d'orienter, sur le plan du fond, l'exercice des compétences déjà transférées dans une certaine direction. Elles servent à piloter la politique dans le cadre du pouvoir d'action octroyé.
 - De même, les clauses transversales (par exemple article 3, alinéa 2, article 6, article 152, alinéa 1, p. 1 et article 151, alinéa 4 du traité instituant la Communauté européenne) se traduisent par des ambiguïtés dans les rapports entre les différentes réglementations de compétences. Il faudrait par conséquent clarifier que ces clauses transversales visent seulement à orienter l'exercice de compétences existantes, et ne sauraient fonder des pouvoirs d'action distincts ou complémentaires.
 - Il convient de préciser la clause générale relative au Marché unique (articles 94, 95 du traité instituant la Communauté européenne) en préservant les libertés du Marché unique, et de stipuler clairement que le principe de subsidiarité s'applique également dans le domaine du Marché unique. Dans le cadre de cette précision, il conviendrait de fixer que les mesures reposant sur ce fondement juridique doivent avoir un rapport direct et central avec le Marché unique.
 - Une clause portant règlement des conflits de lois devrait être ajoutée au contrat. Elle aurait pour fonction de clarifier les rapports

entre les différentes réglementations de compétences, et en particulier de stipuler clairement que l'ouverture du champ d'application de normes spéciales exclut le recours à des clauses générales.

- L'article 308 du traité instituant la Communauté européenne (compétence pour les cas non prévus) est désormais dénué de fondement. En cas d'interventions impérativement requises de l'UE qui ne pouvaient être fondées jusqu'à présent que sur la base de l'article 308, il conviendra pour l'avenir d'ajouter dans le traité des pouvoirs concrets et définitifs.

5. Une meilleure organisation des compétences requiert des garanties ancrées dans la procédure :

- Sur la base d'une organisation claire des compétences, il conviendrait de manière générale, dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale, de passer à la décision majoritaire et de restreindre l'exigence d'unanimité au sein du Conseil à quelques rares exceptions. Parallèlement, il y a lieu d'examiner une extension du monopole de l'initiative imparti à la Commission à un droit d'initiative attribué au Conseil et au Parlement européen.
- Pour que la Commission puisse mieux prendre en considération l'organisation des compétences dès l'élaboration de ses projets de propositions, elle devrait être tenue de consulter les Etats membres dès le stade des projets. Cette consultation aurait essentiellement pour ambition d'examiner si l'objectif poursuivi peut être atteint par le biais de réglementations des Etats membres. Les résultats de la consultation devraient être exposés dans l'exposé des motifs joints à la proposition de la Commission.
- Les dispositions légales de l'UE devraient être soumises à l'avenir, avant l'intervention des organes législatifs, à un contrôle interne, mais indépendant et formel, de la conformité aux normes (à un niveau impliquant toutes les institutions), dont les résultats devraient être joints aux propositions.
- Le Comité des régions et les régions dotées de pouvoirs législatifs

propres devraient se voir attribuer un droit d'intenter une action en vue de préserver leurs droits et compétences. A cet effet, il serait nécessaire de compléter l'article 230 du traité instituant la Communauté européenne.

- Pour apporter à l'organisation des compétences des garanties ancrées dans la procédure, il convient en outre d'examiner la possibilité de saisir dans des cas particuliers, en complément de la juridiction existante, une instance commune d'arbitrage ou de décision, qui pourrait statuer en considérant les constitutions nationales et les traités de l'UE, et aurait une composition mixte. A cet égard, il importe d'éviter autant que possible tous allongements de la durée des procédures.

6. Une meilleure organisation des compétences de l'Union européenne devra être flanquée de mesures supplémentaires :

- Le développement futur de l'intégration devra également être assuré après la réorganisation des compétences. Cela devrait être garanti grâce à une simplification de la procédure d'amendement du traité. A cet égard, il convient de revoir le rôle de la Conférence intergouvernementale. Une décision prise à l'unanimité par le Conseil et approuvée par les parlements nationaux pourrait par exemple suffire pour amender le traité.
- S'agissant de l'exercice des compétences de l'UE, il devrait être fixé dans le traité que l'obligation de fidélité à l'Union ne soit pas applicable seulement en faveur de l'UE, mais aussi à l'inverse en faveur des Etats membres. Pour l'exercice des compétences de l'UE, cela signifierait le respect de l'identité nationale et régionale de ses membres. Dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale, il serait en outre souhaitable d'examiner quels dispositifs contractuels pourraient permettre d'améliorer l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité dans le cadre de l'exercice des compétences de l'UE.
- De manière générale, l'exécution du droit communautaire devra rester à l'avenir du ressort des Etats membres. L'exécution par l'UE requiert un pouvoir exprès.

- Les actes juridiques de l'UE devaient être simplifiés, et leur nombre réduit. Il convient de mettre en place des procédures appropriées pour l'examen des actes juridiques en vigueur après l'expiration d'une certaine durée de validité.

B. Suite de la procédure

1. Ces premières orientations constituent, au sein du débat européen, une première contribution du Bundesrat à la question posée par le Conseil européen de Nice dans la déclaration sur l'avenir de l'Union : « comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité ».
2. Le représentant du Bundesrat, qui reste à désigner, au sein du comité constitué par le Conseil européen de Laeken des 14/15 décembre 2001 en vue de la mise en œuvre de la déclaration du Conseil européen de Nice du 9 au 11 décembre 2000 sur l'avenir de l'Union est prié de mener les négociations en s'alignant sur le contenu des présentes orientations.