

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0133/2002

24 avril 2002

RAPPORT

sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États
membres
(2001/2024(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Alain Lamassoure

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE	4
PROPOSITION DE RÉSOLUTION.....	6
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	14
OPINION MINORITAIRE	27
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DES DROITS DE L'HOMME, DE LA SÉCURITÉ COMMUNE ET DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	28
AVIS DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	32
AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DU MARCHÉ INTÉRIEUR.....	35
AVIS DE LA COMMISSION DE LA POLITIQUE RÉGIONALE, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME.....	41

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la séance du 15 mars 2001, la Présidente du Parlement a annoncé que la commission des affaires constitutionnelles avait été autorisée à élaborer un rapport d'initiative, conformément à l'article 163 du règlement, sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres.

Au cours des séances du 31 mai 2001, 11 avril 2002, 3 mai 2001 et 14 juin 2001 respectivement, la Présidente du Parlement a annoncé qu'elle avait également saisi la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, la commission économique et monétaire, la commission juridique et du marché intérieur, ainsi que la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme pour avis.

Au cours de sa réunion du 24 janvier 2001, la commission des affaires constitutionnelles avait nommé Alain Lamassoure rapporteur.

Au cours de ses réunions des 6 mars 2001, 9 avril 2001, 11 juillet 2001, 12 septembre 2001, 18 décembre 2001, 22 janvier 2002, 20 février 2002, 26 mars 2002 et 17 et 18 avril 2002, la commission a examiné un document de travail et le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution par 21 voix contre 2 et 6 abstentions.

Lors du vote de la proposition de résolution par appel nominal,

- ont voté pour: Giorgio Napolitano (président), Jo Leinen (vice-président), Ursula Schleicher (vice-présidente), Alain Lamassoure (rapporteur), Teresa Almeida Garrett, Margrietus J. van den Berg (suppléant Dimitris Tsatsos), Guido Bodrato (suppléant Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (suppléant The Lord Inglewood), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (suppléant Enrique Barón Crespo) et Reinhard Rack (suppléant Antonio Tajani);

- ont voté contre: Georges Berthu et Daniel J. Hannan;

- se sont abstenus: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (suppléant Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta et José Ribeiro e Castro (suppléant Mariotto Segni).

À l'occasion du vote sur l'ensemble du texte, Georges Berthu a déclaré son intention de faire annexer à l'exposé des motifs une opinion minoritaire au sens de l'article 161, paragraphe 3, du règlement.

Les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission économique et monétaire, de la commission juridique et du marché intérieur et de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme sont joints au présent rapport.

Le rapport a été déposé le 24 avril 2002.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres (2001/2024(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité qui a été signé à Nice le 26 février 2001 et en particulier la Déclaration n° 23 sur l'avenir de l'Union,
 - vu la déclaration du Sommet européen de Laeken du 15 décembre 2001 sur l'avenir de l'Union européenne¹,
 - vu l'organisation territoriale des États membres visée dans leurs constitutions respectives,
 - vu sa résolution du 12 juillet 1990 sur le principe de subsidiarité²,
 - vu sa résolution du 13 avril 2000 avec ses propositions pour la Conférence intergouvernementale³,
 - vu sa résolution du 31 mai 2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne⁴,
 - vu sa résolution du 29 novembre 2001 sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union⁵,
 - vu l'avis du Comité des Régions du 13 mars 2002 sur "Le projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres"⁶,
 - vu l'article 163 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission économique et monétaire, de la commission juridique et du marché intérieur ainsi que de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme (A5-0133/2002),
- A. considérant que le système actuel d'attribution des compétences dans les traités se caractérise par un lacs complexe ("Politikverflechtung") d'objectifs, compétences matérielles et compétences fonctionnelles, par l'existence de quatre traités et de deux

¹ Conclusions de la présidence - Annexe I

² JO C 231 du 17.9.1990, p. 163

³ JO C 40 du 7.2.2001, p. 409.

⁴ Texte adopté, point 4

⁵ Texte adopté, point 19

⁶ CdR 466/2001 fin

entités différentes, l'Union et la Communauté, par la profusion d'instruments normatifs à la portée juridique inégale et parfois douteuse, ainsi que par le manque d'une véritable hiérarchie des normes,

- B. considérant que cette situation est le fruit d'un demi-siècle d'existence durant lequel des institutions prévues pour une petite communauté dotée d'objectifs essentiellement économiques ont dû s'adapter aux élargissements successifs ainsi qu'à l'attribution à l'Union de fonctions de plus en plus politiques,
- C. considérant que les principes de subsidiarité et de proportionnalité, tels qu'ils ont été introduits par le traité de Maastricht et précisés par le traité d'Amsterdam, n'ont pas encore permis de clarifier, au cas par cas, le rôle respectif de l'Union et des États membres,
- D. considérant que tant les sondages d'opinion que les débats organisés depuis le traité de Nice montrent un décalage entre les attentes des citoyens à l'égard de l'Europe et les problèmes effectivement traités par celle-ci;
- E. considérant que les États membres doivent disposer d'une compétence de droit commun et que l'Union ne doit bénéficier que de compétences d'attribution définies par la Constitution en application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, en tenant compte de la volonté de solidarité entre les États membres et de l'analyse du rapport coûts-avantages pour les citoyens;
- F. considérant que, dans la plupart des États membres ou des organismes à caractère fédéral, le domaine des compétences exclusivement exercées soit au niveau communautaire soit à celui des États membres tend à se réduire au bénéfice d'un domaine croissant de compétences partagées par application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- G. considérant que l'intervention communautaire n'est légitime que dans la mesure où elle répond à l'un au moins des trois critères suivants:
 - l'espace pertinent de l'action envisagée excède les limites d'un État membre et cette action comporterait des risques d'effets pervers (distorsion ou déséquilibre) pour un ou plusieurs de ces États si elle n'était pas conduite au plan communautaire (critère d'espace pertinent),
 - l'action envisagée au plan communautaire bénéficie, par rapport à des actions similaires qui seraient conduites séparément par chacun des États membres, d'un avantage de synergie sensible en termes d'efficacité et d'économie d'échelle (critère de synergie),
 - l'action envisagée répond à une exigence de solidarité ou de cohésion qui ne peut, compte tenu des disparités de développement, être assumée de façon satisfaisante dans le cadre de chacun des États membres (critère de solidarité),
- H. considérant que, à l'heure actuelle, la nature des procédures, intergouvernementales ou communautaires, et les modalités de la prise de décision, à l'unanimité ou à la majorité

qualifiée, déterminent de facto le partage des compétences entre l'Union et les États membres, la paralysie induite par les procédures intergouvernementales et les décisions à l'unanimité maintenant de façon injustifiée au niveau des États membres des compétences théoriquement dévolues à l'Union par les traités,

- I. considérant que les dispositions des traités régissant le partage des rôles entre l'Union et les États membres en matière de politique étrangère mises en œuvre depuis trente ans n'ont guère permis à l'Union d'intervenir en tant qu'acteur autonome sur la scène internationale, comme le montre l'exemple poignant de la crise du Proche-Orient,
- J. considérant que, dans tous les cas de compétences partagées, l'intensité de l'action de l'Union européenne est déterminée non seulement par les dispositions du traité mais par les États membres eux-mêmes par le biais de leur participation, dans le cadre du Conseil, aux procédures de prise de décision de l'Union;
- K. considérant la rigidité du cadre des compétences fonctionnelles fixé par les traités actuels, à laquelle seul le recours à l'article 308 du TCE a pu remédier au point d'avoir servi de base juridique à plus de 700 actes communautaires, même si leur nombre a considérablement diminué au cours des dernières années,
- L. considérant l'insuffisance des garanties institutionnelles relatives au respect de la délimitation des compétences,
- M. considérant que le système de compétences doit pouvoir évoluer et s'adapter aux changements sociaux, économiques et politiques qui pourraient avoir lieu à l'avenir,
- N. considérant en tout cas que l'Union constitue un espace institutionnel unique et novateur, caractérisé par l'existence de compétences et de pouvoirs partagés,
- O. considérant les différences existant dans l'organisation interne du territoire et des compétences des États membres,
- P. constatant qu'au cours des dernières décennies, des réformes portant sur une décentralisation ont été entreprises avec succès dans un certain nombre d'États membres, afin de renforcer la proximité avec le citoyen et de permettre une compétition fructueuse entre les régions;
- Q. considérant que des collectivités territoriales dotées de compétences législatives existent désormais dans près de la moitié des États membres, dans lesquels la transposition de la législation européenne en droit interne dépend dans certains cas des autorités décentralisées, tandis que la gestion des programmes communautaires dépend en tout cas au moins autant des régions et des municipalités que du pouvoir central et qu'en conséquence, les textes fondateurs de l'Union ne peuvent plus ignorer le rôle de ces partenaires particuliers, qui doivent contribuer aussi bien à accroître l'efficacité des politiques communautaires qu'à rapprocher les citoyens du processus de la construction européenne,

- R. estimant, en tout cas, qu'il incombe aux États membres de promouvoir, dans le cadre de leur ordre constitutionnel, une participation adéquate des régions aux processus de décision et de représentation concernant les affaires européennes de chaque pays, sans oublier le rôle nécessaire des municipalités dans ce domaine,
- S. considérant que la déclaration de Laeken a chargé la Convention de traiter les questions de compétences et de subsidiarité comme des questions d'importance majeure;

Les compétences de l'Union dans un cadre constitutionnel:

- 1. estime que le moment est venu de procéder à la mise à jour d'une répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, fondée sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité pour tenir compte des enseignements de l'histoire communautaire, de l'avis des pays candidats, et des attentes des citoyens;
- 2. voit dans une amélioration de la répartition des compétences un moyen de parvenir à un partage plus clair des responsabilités politiques et, partant, à un renforcement de la démocratie en Europe;
- 3. réitère son appel en faveur d'une constitution pour l'Union s'adressant à tous les citoyens, conçue comme un pacte refondateur qui fusionnerait les différents traités en un seul texte, et qui concernerait une seule entité, l'Union, dotée de la personnalité juridique unique et entière;
- 4. considère qu'une nouvelle présentation des compétences de l'Union doit accompagner la démarche constitutionnelle, et qu'elle doit être assez claire pour être compréhensible par tous les citoyens;
- 5. réitère dans ce contexte sa demande de communautarisation des deuxième et troisième piliers, afin de renforcer la légitimation démocratique et de garantir le contrôle parlementaire et juridictionnel;
- 6. considère que cet exercice doit avoir pour but l'équilibre entre l'intégration économique de l'Union et son intégration politique;
- 7. considère que le préambule du traité doit être complété par des références au modèle social européen et au rôle de l'Europe dans un monde de paix, de stabilité et de justice internationale;
- 8. estime nécessaire de différencier clairement les objectifs généraux de l'Union et ses compétences, définies par matières; souhaite une répartition des compétences simple, dans laquelle chaque rubrique ne comporte que l'énoncé de la matière en question, ainsi que les objectifs spécifiques poursuivis, en l'espèce, par l'action de l'Union et les moyens qu'elle met en œuvre à cet effet;
- 9. considère que, parmi les dispositions des traités actuels relatives aux modalités d'exercice de certaines compétences qui ont été attribuées à l'Union, les détails qui ne sont pas

essentiels devraient être reportés dans une deuxième section , pouvant être amendée selon une procédure simplifiée;

La mise en œuvre des compétences

10. juge essentiel

- en application des principes de séparation, d'équilibre et de coopération entre les pouvoirs, de mieux définir dans la future constitution européenne une fonction législative, une fonction exécutive et une fonction judiciaire autonomes;
- d'inscrire comme obligation constitutionnelle le respect du principe de subsidiarité;
- de mettre en œuvre une hiérarchie des normes efficace;

11. estime que la norme législative - la "loi" communautaire - doit être adoptée par les deux branches du pouvoir législatif, Conseil et Parlement, à qui incombent les choix politiques, tandis que la norme d'application, dont le cadre est fixé par la loi, relève du pouvoir exécutif, qui incombe, selon les cas, à la Commission, à une Agence européenne spécialisée, aux États membres ou, en fonction de l'ordre constitutionnel des États, à leurs collectivités territoriales;

12. estime nécessaire que l'on procède à une modification de la terminologie du traité afin d'établir une distinction plus claire entre les interventions de l'exécutif et celles du législatif;

13. considère comme indispensable que soit établi un catalogue des actes juridiques et d'autres moyens d'action de l'Union par le biais d'une nouvelle formulation de l'article 249 TCE, ainsi que d'une énumération exhaustive reprise dans un article spécifique du traité;

14. rappelle que le modèle politique de l'Union se fonde actuellement sur deux particularités fondamentales: l'Union n'a que des services de gestion peu importants, au moins pour les politiques internes, pour lesquelles il s'en remet aux États membres (sous réserve du contrôle par la Commission de l'obligation des États membres de mettre en œuvre les politiques adoptées); et l'essentiel du pouvoir budgétaire et fiscal demeure également au niveau national;

Cadre général des compétences

15. propose de distinguer trois types de compétences: la compétence de principe des États, les compétences propres attribuées à l'Union, les compétences partagées; sachant que, par ailleurs, certaines actions peuvent être purement et simplement interdites ("compétences négatives");

16. considère que, dans le cadre de ses compétences, l'Union doit disposer de flexibilité dans ses modes d'action en fonction du degré de nécessité d'une intervention communautaire: norme juridique, recommandation, aide financière, etc.

La compétence de principe des États

17. considère qu'il n'est pas nécessaire d'établir une liste des compétences exclusives des États, mais de recourir plutôt au principe de présomption de compétence de l'État lorsque le texte constitutionnel n'en dispose pas autrement;

Compétences propres de l'Union

18. considère que, dans les domaines relevant des compétences propres de l'Union, les États membres ne peuvent intervenir que dans les conditions et dans les limites fixées par celle-ci;
19. estime que les compétences propres de l'Union doivent rester peu nombreuses; elles doivent concerner, comme aujourd'hui, la politique douanière, les relations économiques extérieures, le fondement juridique du marché intérieur, y compris les "quatre libertés" et les services financiers, la politique de la concurrence, les politiques structurelles et de cohésion, les traités d'association, ainsi que, pour la zone euro, la politique monétaire;
20. souhaite toutefois y ajouter: la définition et la conduite de la politique étrangère et de la défense communes, le fondement juridique de l'espace commun de liberté et de sécurité, ainsi que le financement du budget de l'Union;

Compétences partagées

21. considère que les compétences partagées concernent trois types de domaines: ceux où l'Union fixe les règles générales, ceux dans lesquels elle n'intervient que de façon complémentaire, ceux dans lesquels elle coordonne les politiques nationales;
22. considère que, là où les compétences sont partagées, l'Union doit fixer les règles générales dans deux catégories de matières:
 - celles qui constituent les politiques de complément ou d'accompagnement de l'espace unique: protection des consommateurs, agriculture, pêche, transports, réseaux transeuropéens, environnement, recherche et développement technologique, énergie, politique sociale et de l'emploi, politique d'immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, promotion de l'égalité entre hommes et femmes, association des pays et territoires d'outre-mer, coopération au développement, fiscalité liée au marché unique;
 - celles qui sont relatives à la mise en œuvre de la politique étrangère, comme de la politique de défense et de sécurité, intérieure et extérieure, dans leur dimension transnationale;
23. considère que, dans ce secteur de compétences, la norme communautaire ne se justifie que lorsqu'un intérêt européen est en jeu; elle doit alors fixer les orientations, les principes généraux et les objectifs, tandis que les États membres doivent être chargés de sa transposition détaillée dans l'ordre juridique interne, selon les principes de subsidiarité et de proportionnalité; que la règle communautaire ne doit viser à l'uniformité que là où l'égalité des droits ou la concurrence risquerait clairement d'être compromise;

24. estime par ailleurs que, dans ces domaines, les États doivent conserver la capacité de légiférer lorsque l'Union n'a pas encore exercé ses prérogatives;
25. estime que, pour d'autres matières, il doit être clairement fixé que l'action de l'Union ne peut intervenir que pour compléter celle des États membres, qui gardent la compétence de droit commun; cela concerne déjà l'éducation, la formation, la jeunesse, la protection civile, la culture, les sports, la santé, l'industrie, le tourisme, auxquels doivent être ajoutés les contrats civils et commerciaux;
26. estime que l'Union a aussi des pouvoirs, et parfois des obligations juridiques, de coordination de politiques qui demeurent fondamentalement de compétence nationale; parmi ceux-ci figurent la coordination obligatoire des politiques budgétaires et fiscales dans le cadre de l'union économique et monétaire, ainsi que celle des politiques de l'emploi, afin de mieux réaliser les finalités de l'Union;
27. recommande, pour l'efficacité de ces coordinations, la mise en œuvre de procédures nouvelles, distinctes des procédures de droit commun de l'Union, qui associent toutes les institutions communautaires;
28. juge nécessaire de renforcer les principes de subsidiarité et de proportionnalité; à cette fin, propose qu'un membre de la Commission soit chargé de contrôler l'application du principe de subsidiarité pour tous les textes proposés par celle-ci;
29. fait remarquer que la "coordination ouverte" des politiques nationales conduit à nouveau à une confusion au niveau de la responsabilité politique; insiste pour que cette procédure s'accompagne d'un véritable contrôle parlementaire;
30. estime que l'exercice par l'Union de ses compétences, qu'elles soient exclusives, partagées, complémentaires ou de coordination, doit cesser d'être stérilisé par des procédures paralysantes (absence de pouvoir d'initiative, décision à l'unanimité, ratification par les États membres) ou non démocratiques (absence de participation parlementaire réelle ou de contrôle juridictionnel) même s'il admet que certaines catégories de compétences, en particulier les compétences de coordination et le régime des ressources propres, doivent s'exercer dans le cadre de procédures particulières associant étroitement les parlements nationaux ou leurs représentants;

L'évolution du système

31. juge indispensable de prévoir une clause évolutive pour éviter de figer de manière rigide le système de répartition des compétences; à cet égard, estime utile le maintien d'un mécanisme, comparable à l'actuel article 308 du TCE, dont la mise en œuvre ne pourrait revêtir qu'un caractère exceptionnel, et qui fonctionne dans les deux sens, en permettant de renvoyer des compétences aux États membres lorsque le besoin d'une intervention communautaire a disparu; souhaite que le Parlement européen participe à la décision;
32. propose de garantir aux citoyens de l'Union que les transferts de compétences se feront dans la transparence budgétaire, sous le contrôle de la Cour des Comptes, de manière à

garantir l'absence d'apparition, à cette occasion, de doubles emplois bureaucratiques entre le niveau européen et le niveau national;

33. suggère que le cadre des compétences donne lieu à un réexamen d'ensemble au bout de dix ans après son adoption;

Le rôle des collectivités territoriales

34. considère que l'organisation territoriale interne et la répartition des compétences à l'intérieur de chaque État membre relèvent exclusivement de décisions nationales; en même temps, constate le rôle croissant que les régions, et parfois d'autres collectivités territoriales, jouent désormais dans la mise en œuvre des politiques de l'Union, en particulier là où existent des régions à compétences législatives;
35. souhaite, en conséquence, que l'Union soit ouverte aux propositions des États membres tendant à mieux associer leurs collectivités territoriales respectives à la préparation et, le cas échéant, à la transposition, des règles européennes, dans le respect des diverses constitutions nationales; demande à sa Commission des affaires constitutionnelles d'établir un rapport spécial sur ce sujet, en tenant compte de l'avis exprimé par le Comité des régions;
36. inclura dans son règlement les dispositions nécessaires afin qu'une représentation des parlements régionaux ayant capacité législative puisse participer régulièrement aux travaux de la commission compétente pour les questions régionales, en s'inspirant de la pratique déjà introduite avec de bons résultats;

Les garanties juridictionnelles

37. considère que la Cour de justice constitue, à de nombreux égards, la Cour constitutionnelle de l'Union;
38. propose d'aménager à cette fin, au sein de la Cour de justice, une Chambre chargée des questions relatives à la Constitution et aux droits fondamentaux;
39. propose l'institution d'une voie de recours supplémentaire, préalable à l'entrée en vigueur d'une norme et capable d'en suspendre l'application; ce recours aurait les caractéristiques suivantes:
 - il pourrait être engagé par la Commission, ou par une minorité significative du Conseil ou du Parlement;
 - la procédure devrait être initiée dans une période d'un mois suivant l'adoption de la norme, la Cour devant elle-même se prononcer dans le délai d'un mois;
 - le seul grief qui pourrait être admis dans cette procédure d'urgence serait un conflit de compétences portant sur le non-respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
40. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et au Comité des régions ainsi qu'à la Convention sur l'avenir de l'Europe.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Après l'examen d'un premier document de travail établi par le Rapporteur, les débats internes de la Commission des affaires constitutionnelles, les auditions auxquelles celle-ci a procédé, les premières conclusions du "grand débat" organisé dans les États membres après le Conseil européen de Nice, et enfin les conclusions du Conseil européen de Laeken ont permis de préciser les premières orientations sur le sujet – sous réserve de l'avis demandé officiellement par le Parlement au Comité des Régions, non encore disponible. (I)

Dans ces conditions, le présent Rapport propose au Parlement d'adopter les principales lignes directrices susceptibles d'éclairer les travaux de la Convention en la matière. (II)

I – LES ORIENTATIONS CONFIRMÉES OU PRÉCISÉES:

1. **La rédaction actuelle des articles des traités sur la répartition des compétences n'est pas satisfaisante.**

Établie à des époques différentes, fruit de compromis diplomatiques, cette rédaction ne se limite pas à la simple attribution des compétences, mais elle comporte souvent des indications précises sur le contenu politique de celles-ci (cf. le cas, par exemple, de la politique environnementale qui fait l'objet du Titre XIX du TCE). Ces précisions, inhabituelles pour un texte fondateur, peuvent aller jusqu'à l'interdiction faite à l'Union, dans certains domaines, d'aboutir à une quelconque harmonisation des politiques nationales (cas de l'éducation, la formation professionnelle et la culture).

En outre, les traités cumulent une définition des compétences par *matières* (douanes, agriculture, transports etc.), et des compétences par *objectifs* (notamment la disposition générale de l'article 94 sur le marché intérieur). Pour compliquer encore le dispositif, certains de ces objectifs sont assignés, non directement à l'Union, mais aux États eux-mêmes (cf. l'article 119 pour l'égalité des rémunérations des hommes et des femmes). Dans d'autres cas, l'action de la Communauté est subordonnée à des efforts préalables des États membres (article 47-3 du TCE sur les professions de santé).

Le tableau d'ensemble n'est pas seulement inutilement complexe. Il aboutit aussi à un excès de rigidité, que l'on n'a pu corriger que par l'usage intensif d'une clause générale d'extension du champ d'intervention communautaire: l'actuel article 308, qui a servi de base juridique à près de 700 textes communautaires!

Le résultat n'est satisfaisant, ni pour ceux qui décident, ni, surtout, pour les citoyens et leurs représentants nationaux. Certes, depuis le traité de Maastricht, et sur proposition du Parlement européen (Rapport GISCARD D'ESTAING de 1990), les principes de subsidiarité et de proportionnalité ont été introduits dans l'action de toutes les institutions; et l'activité législative de l'Union s'est incontestablement réduite: tandis qu'en 1995 la Commission européenne avait présenté 71 propositions de directives et 290 propositions de règlements, en 2000 ces chiffres sont tombés respectivement à 48 et 193. Mais qui le sait? Les Parlements nationaux, les élus régionaux et même

l'opinion publique ont l'impression d'une intervention croissante et abusive de "l'Europe" dans les détails de la vie quotidienne, alors même que l'Union leur semble impuissante sur la scène internationale, où son intervention semblerait la plus légitime.

Aussi, une clarification s'impose, par une rédaction nouvelle s'inspirant de l'esprit d'une constitution démocratique, et non plus d'un acte diplomatique. Et cela d'autant plus que la démarche constitutionnelle, fortement recommandée par notre Parlement sur la base du Rapport DUHAMEL, est maintenant largement soutenue par les opinions publiques et acceptée par une majorité des gouvernements des Quinze.

2. Au-delà de la simple *clarification*, c'est une véritable *mise à jour* qui est nécessaire.

Le moment est venu de tirer les enseignements de quarante ans de vie communautaire, et surtout de prendre en compte l'avis des nouveaux acteurs du jeu européen: les régions dotées de pouvoirs législatifs, qui existent désormais dans près de la moitié des États membres; les pays candidats, dont les attentes vis-à-vis de l'Union sont parfois différentes des nôtres; enfin, *last but not least*, l'opinion publique elle-même, puisque le "grand débat" engagé depuis un an a confirmé les informations données par les "eurobaromètres" selon lesquelles l'Europe qui se fait à Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg, n'est pas toujours celle qu'attendent les citoyens.

Cette mise à jour doit partir de l'existant, et de l'immense expérience acquise: ce n'est pas une table rase. Même les plus libéraux n'envisagent pas de détricoter le cadre juridique de l'espace unique, dont le principe doit autant à Margaret THATCHER qu'à Jacques DELORS. Mais l'exercice doit être fait sans tabou, avec le souci de développer *l'esprit* communautaire plutôt que de baptiser du mot charmant et précieux d'"acquis" ce qui ne serait que la défense frileuse du statu quo.

3. Quel que soit l'effort de clarification, la "zone grise" des compétences partagées entre l'Union et les États sera importante, voire prépondérante. Il sera donc nécessaire de **préciser le "mode d'emploi" de la liste de la zone grise**, dans l'esprit des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
4. Une fois établie, la répartition des compétences a besoin d'un **arbitre, indépendant des autorités politiques en cause**, c'est-à-dire de nature juridictionnelle. Dans sa conception initiale, la Cour de Justice a eu pour fonction première de veiller à l'unité et à la prévalence du droit communautaire. L'Union aura désormais besoin d'une autorité arbitrale garante du respect des prérogatives respectives des uns et des autres.
5. L'expérience communautaire, aussi bien que celle des États fédéraux, ont montré l'intérêt qu'il y aurait à procéder à une **mise à jour périodique** de la répartition des compétences. A défaut, malgré la volonté politique affichée et malgré la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le niveau fédéral a tendance à s'approprier un nombre sans cesse croissant de décisions.

II – ORIENTATIONS COMPLÉMENTAIRES PROPOSÉES:

Ce Rapport doit permettre d'abord de valider les premières orientations ci-dessus. Mais le Parlement doit aussi se prononcer sur d'autres choix politiques qui seront soumis à la Convention.

1. **Le modèle politique de l'Union doit conserver son originalité historique sur deux points fondamentaux.**

1.1 L'Union ne dispose pas de services de gestion. La gestion des politiques et des crédits communautaires revient aux administrations des pays membres, ou à des Agences spécialisées.

1.2 De même, l'essentiel du pouvoir financier (budgétaire et fiscal) demeure au niveau des États membres.

Ces deux points sont tellement consubstantiels à la C.E.E. qu'on en vient à les oublier dans le débat politique. Pourtant, ils constituent une différence majeure avec la philosophie des principaux régimes fédéraux existants, dans lesquels l'exercice de compétences juridiques s'accompagne généralement des compétences financières correspondantes. Ainsi, selon l'article 104a de la *Grundgesetz* allemande, "*Le Bund et les Länder supportent chacun pour sa part les dépenses résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives.*" cf. aussi la Constitution espagnole, pour laquelle "*le pouvoir originaire d'imposition appartient exclusivement à l'État*" (article 133-1), mais "*les communautés autonomes jouiront de l'autonomie financière pour développer et exercer leurs compétences*" (article 156). Ce même principe se retrouve en Belgique, ainsi que dans les Constitutions américaine (à partir du XVIème amendement) et canadienne.

Au contraire, pour l'essentiel, l'Union européenne doit se contenter du seul pouvoir *normatif*, celui d'établir des règles, de faire des lois. Et, secondairement, de coordonner l'action des États membres. Mais ceux-ci conservent le monopole de la gestion concrète des politiques publiques, celui de la redistribution financière au profit des défavorisés, et, finalement, le monopole du contact direct avec les citoyens; ainsi qu'un quasi-monopole des innombrables politiques d'incitation financière, budgétaire ou fiscale.

Il est vraisemblable qu'avec le temps cette originalité devra s'atténuer: peut-on durablement fonctionner dans un système politique où les principales règles du jeu sont fixées à un certain niveau, tandis que la redistribution financière est organisée dans un autre cadre? Le système actuel a l'inconvénient, entre autres, de pousser l'Union à légiférer à tout propos, puisque c'est le seul instrument d'action en son pouvoir. Et il n'est pas surprenant que la lointaine autorité anonyme européenne, qui ne sait que multiplier les interdictions ou les contraintes, apparaisse comme un bouc émissaire idéal en comparaison des administrations nationales ou régionales toutes proches, incarnées par des élus locaux chaleureux, et si généreuses en aides financières...

Toutefois, il est clair qu'il n'est pas possible de faire autrement tant que n'existe pas un pouvoir démocratique autonome au niveau européen.

2. **Il convient de clarifier dans les textes les notions de pouvoirs législatif et exécutif au niveau communautaire.**

La confusion des genres entre les trois institutions politiques de l'Union n'est pas une fatalité due à l'originalité de "l'animal politique" qu'est l'Europe: c'est la conséquence de l'extrapolation à l'Union politique à Quinze des organes de gestion de l'Europe commerciale des Six créée à Rome en 1957. Une demi-douzaine de traités plus tard, aucun titre, aucun chapitre des textes fondamentaux ne font encore mention d'une "fonction législative", alors même qu'entre-temps ont été adoptés plusieurs centaines de directives et plusieurs milliers de règlements; tout au plus la qualité de législateur du Conseil est-elle mentionnée en passant dans l'article 207-3 CE.

Dans ce silence des traités, la jurisprudence et la doctrine ne contribuent guère à éclairer le débat. On mentionnera, par exemple, les arrêts par lesquels la CJCE a jugé que les directives sur la concurrence, prévues à l'article 86-3, relevant de la compétence de la Commission, appartenaient à la catégorie générale des directives de l'actuel article 249 CE, autrement dit que la Commission disposait elle aussi d'un pouvoir législatif autonome! (CJCE 6.07.82 *France contre Commission* et 30.06.88 *Grèce contre Commission*). Et que dire des actes adoptés par l'autorité politique suprême, le Conseil européen, qui portent les noms aussi variés qu'approximatifs de "*conclusions de la Présidence, relevés de décisions, actes du Conseil, comptes rendus, déclarations, déclarations solennelles*", mais qui n'ont aucun effet juridique et qui relèvent de ce qu'un juriste qualifie joliment de "*prérogatives déclamatoires*" (P-Y Monjal. Oct.2000)?

Le maintien d'une telle confusion ne profite qu'à des initiés. En 2002, les principes élémentaires de bonne gouvernance et de contrôle démocratique exigent une clarification du rôle respectif de chaque institution. Qui est chargé de définir l'intérêt commun? Qui fixe les principes politiques? Qui traduit ceux-ci en règles pratiques? Qui surveille et qui sanctionne le respect des règles? Le citoyen doit savoir.

Cette clarification pourrait se faire de trois manières:

- En reconnaissant que, comme pour le budget communautaire, **il existe deux branches de l'autorité législative**: le Parlement, représentant les citoyens, et le Conseil, représentant les États. Cette reconnaissance devant logiquement conduire à donner à ces deux branches, en la matière, des pouvoirs équivalents (co-décision), comme notre Parlement n'a cessé de le rappeler.
- En revenant à l'esprit initial de l'ordre juridique communautaire, selon lequel, **l'autorité politique fixe les principes juridiques (la "loi"), les modalités pratiques relevant de l'exécutif**. Dans cet esprit, la résolution de notre Parlement en date du 13 avril 2000 a proposé de distinguer les *actes législatifs*, qui seraient adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée et soumis à la co-décision du Parlement, et les *actes administratifs*, qui relèveraient de la Commission.
- En posant la règle générale selon laquelle **l'application des principes (pouvoir exécutif) revient aux États membres** ou à leurs collectivités territoriales; mais qu'elle peut, au cas par cas, être confiée par le législateur à la Commission ou à une Agence spécialisée.

3. Les *objectifs fondamentaux* de l'Union devraient relever d'un préambule constitutionnel, ou d'un article préliminaire du traité ou de la Constitution, tel que les actuels articles 2 du TUE et du TCE, plus que des chapitres traitant de la répartition des compétences.

En effet, le traité du Marché Commun, puis celui de l'espace unique, avaient fixé des objectifs politiques forts. Or, ces objectifs sont aujourd'hui largement atteints: le marché est "commun" depuis plus de trente ans, et l'union monétaire a couronné la réalisation de l'espace unique, même si celui-ci reste encore imparfait. Si la référence à ces ambitions fondatrices s'impose, il n'est plus, ni nécessaire, ni même souhaitable, de mêler *objectifs* et *matières* pour distribuer les compétences. Pour prendre un exemple récent, s'il apparaît utile que l'Union intervienne sur quelques problèmes très précis en matière sportive, comme la lutte contre le dopage, il est absurde de fonder son intervention sur la compétence "marché intérieur", qui aboutit, par exemple, à des jurisprudences incongrues comme l'arrêt BOSMAN. **C'est pourquoi, il est proposé de citer le marché commun et l'espace unique parmi les grands objectifs fondateurs, qui continuent d'inspirer et d'éclairer l'action de l'Union actuelle, mais de concentrer les compétences sur les *matières*.**

4. L'analyse détaillée des pouvoirs, secteur par secteur, exige un travail approfondi avec la Commission, les représentants des Gouvernements et les élus nationaux: ce sera évidemment le rôle premier de la Convention. Au stade actuel, il est proposé au Parlement de se prononcer sur un cadre général, en se fondant sur la répartition actuelle des compétences, mais en amendant toutefois celle-ci sur quelques points qui apparaissent les plus évidents quand on passe d'une logique diplomatique à une logique constitutionnelle.

Dans cet esprit, les pouvoirs dévolus à l'autorité politique (Conseil et Parlement pour l'Union, autorités nationales et, éventuellement, régionales et locales pour les États membres) pourraient être classés selon les catégories suivantes:

4.1 *Compétences propres de l'Union.*

4.1.1. Dans ces domaines, les États membres ne doivent pouvoir intervenir qu'à l'invitation expresse de l'Union – à l'instar de ce que prévoient la *Grundgesetz* allemande (article 71) et la Constitution espagnole (article 150).

4.1.2. Les compétences propres de l'Union doivent rester peu nombreuses:

- la *politique monétaire* (ce qui est déjà le cas),
- la *politique douanière* (idem),
- les *relations économiques extérieures*, qu'il paraît indéfendable de limiter, comme cela a été fait à Nice, au seul commerce des marchandises;
- le *fondement juridique du marché intérieur et les services financiers*;
- la *politique de la concurrence*
- les *politiques structurelles et de cohésion*
- pour la zone euro, la *politique monétaire*

Il semble nécessaire d'y ajouter:

- le **financement du budget de l'Union**. Rien ne peut justifier que les dépenses décidées souverainement au niveau de l'Union soient financées par des ressources nationales. Et que les Parlements nationaux soient ainsi appelés à voter les impôts nécessaires pour financer les dépenses décidées, en dernier ressort, par le Parlement européen.

On oublie trop qu'à l'origine le principe avait été posé, et appliqué pendant vingt ans, d'un financement du budget communautaire par de véritables ressources propres, à l'exclusion de versements nationaux. La logique inverse, qui prévaut aujourd'hui, est radicalement anti-communautaire: elle pousse chaque pays à calculer le "juste retour" de sa mise, elle fait s'opposer chaque année des États payeurs permanents et des États bénéficiaires permanents. De toute façon, on voit mal comment ce système provocateur des égoïsmes nationaux pourrait survivre au rude choc financier de l'élargissement.

- le fondement juridique de l'espace de sécurité et de liberté, complément logique du marché intérieur.

- la Convention aura à se demander si, à l'instar de la politique monétaire et de la politique commerciale, la **politique étrangère** ne doit pas devenir désormais une compétence propre de l'Union. L'idée fera frémir dans les chancelleries, mais elle était déjà littéralement plébiscitée par les opinions publiques continentales avant même le 11 septembre (cf. les "eurobaromètres"). Il est clair, en tout cas, que suggérer simplement une dose plus forte de communautaire dans la PESC serait illusoire: c'est ce qui a été fait périodiquement depuis vingt ans, avec l'institution de la coopération politique, puis avec les dispositions du traité de Maastricht sur la PESC, enfin avec la création du Haut-Représentant, pour un résultat politique que chacun a pu apprécier. Dans ce domaine, partager la compétence, c'est s'en remettre au bon vouloir des dirigeants nationaux. Or, après les épreuves pénibles subies par l'Union et ses États membres depuis les années 90, en ex-Yougoslavie, en Afrique et au Moyen-Orient, les événements récents ont confirmé de manière caricaturale que, dans l'Europe telle qu'elle est aujourd'hui, pour un dirigeant national l'apparition individuelle sur la scène internationale a des attraits médiatiques irrésistibles par rapport au jeu d'équipe.

En revanche, il n'est pas proposé de faire figurer *l'agriculture et la pêche* parmi les compétences propres de l'Union. On sait le rôle que la politique agricole et la politique régionale ont joué dans la réussite de la C.E.E., et la part qu'elles représentent encore dans le budget communautaire. Mais précisément, il s'agit de domaines où, après quarante ans d'expérience, et dans la perspective de l'adhésion des nouveaux membres, un ajustement peut intervenir entre les rôles respectifs de l'Union et de ses membres.

Quant au *régime linguistique de l'Union*, il relève du texte fondateur lui-même (traité ou constitution).

4.2 Compétences partagées entre l'Union et les États membres.

4.2.1. Lorsque les compétences sont partagées, l'Union doit fixer les règles générales dans deux catégories de matières:

- celles qui constituent les politiques de complément ou d'accompagnement de l'espace unique: protection des consommateurs, agriculture, pêche, transports, réseaux transeuropéens, environnement, recherche et développement technologique, énergie, politique sociale et de l'emploi, politique d'immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, promotion de l'égalité entre hommes et femmes, association des pays et territoires d'outre-mer, coopération au développement, fiscalité liée au marché unique;

- celles qui sont relatives à la mise en œuvre de la politique étrangère, comme de la politique de défense et de sécurité, intérieure et extérieure, dans leur dimension transnationale.

4.2.2. "Le mode d'emploi" des compétences partagées pourrait comporter les principes suivants.

4.2.2.1. **Il reviendrait à la législation communautaire de fixer les orientations, les principes, les objectifs** – éventuellement chiffrés –, tandis que les États membres seraient chargés de la transposition et de la traduction concrète dans l'ordre juridique interne. C'est le secteur où les principes de subsidiarité et de proportionnalité s'appliquent pleinement.

4.2.2.2. Les États pourraient légiférer en l'absence de réglementation européenne mais, lorsque celle-ci est intervenue, elle prévaut sur la loi nationale.

4.2.2.3. Si l'on veut simplifier la rédaction actuelle du texte fondateur, par exemple sur les compétences liées au marché intérieur, il conviendrait de **limiter chaque rubrique à une ou deux phrases**, énonçant la matière concernée et indiquant quel doit être, en l'espèce, l'esprit du rôle de l'Union conformément à la subsidiarité. Enfin, un article de caractère général indiquerait que, pour les matières en question, les institutions communautaires prennent en compte l'action conduite par la Communauté et (ou) l'Union sur la base des traités antérieurs. **Si bien que les dispositions correspondantes des traités TCE et TUE qui sont trop détaillées pour être reprises dans le texte nouveau conserveraient une valeur juridique supra-législative sans plus avoir de force "constitutionnelle".**

Pour illustrer le mécanisme, prenons l'exemple des *aides d'État*. Le TCE y consacre actuellement 18 alinéas, représentant deux pleines pages du traité. Une nouvelle présentation consisterait à écrire que, *"pour les aides publiques de toute nature, l'Union définit les règles de compatibilité avec le marché intérieur et le régime de sanctions applicables aux donateurs et aux bénéficiaires."* Les précisions contenues actuellement dans les articles 87 à 89 TCE resteraient le cadre de référence de l'action de l'Union, mais pourraient être adaptées par un texte de rang législatif.

4.2.3. Parmi les compétences partagées, certaines ne revêtent, pour l'Union, qu'un caractère complémentaire, là où l'initiative principale doit rester aux États: *éducation, formation, jeunesse, protection civile, culture, sports, tourisme*. Là encore, il y aurait lieu de préciser au cas par cas la portée de l'action communautaire, sans entrer dans les détails des articles pertinents actuels.

A cette liste, qui correspond au droit d'aujourd'hui, devraient sans doute être ajoutés les *contrats civils et commerciaux*, notre Parlement ayant eu déjà l'occasion d'observer que la multiplication des déplacements de personnes dans l'Union rend utile le traitement en commun de sujets qui, jusque là, relevaient d'accords nationaux bilatéraux (par exemple, les mariages mixtes, ou le recouvrement des créances commerciales).

4.2.4. Enfin un cas original de partage des compétences concerne les domaines où la compétence reste fondamentalement nationale, mais où l'Union a l'obligation de coordonner les politiques des États membres. C'est le cas des *politiques budgétaires nationales*, en application des dispositions de l'union économique et monétaire (article 99 TCE).

Notre Parlement l'avait dit dès l'adoption du Traité de Maastricht, et chacun peut s'en rendre mieux compte depuis la mise en place de l'euro: l'union monétaire ne peut produire tous ses effets positifs qu'accompagnée d'une coordination étroite des politiques budgétaires. Un premier pas a été réalisé avec le "pacte de stabilité et de croissance" et les réunions informelles de l'Eurogroupe. Pour aller plus loin, il faut sans doute poser deux principes:

- En dehors du financement des politiques européennes, qui relèvent du budget commun (cf. supra), la politique budgétaire (dépenses, recettes, financement du solde) appartient à la compétence exclusive des États. Mais les États membres de l'union monétaire sont soumis à une obligation de coordination de leurs politiques budgétaires nationales entre eux.

- S'agissant de politiques nationales qui, dans chacun de nos pays, sont au cœur de la compétence parlementaire, **leur coordination doit mettre en jeu des procédures nouvelles**, distinctes des procédures de droit commun de l'Union, **qui associent des représentants des Parlements nationaux**.

Si ce dernier principe est retenu, la Convention aura à préciser les modalités de cette association.

La politique de l'emploi relève de la même approche.

En première analyse, elle pourrait être classée dans les compétences partagées. Mais, depuis le premier Livre Blanc de 1992, jusqu'aux stratégies définies par les Conseils de Lisbonne et de Luxembourg, il n'a pas été possible d'éviter un malaise des opinions publiques à cause d'une ambiguïté de fond: car, d'un côté, l'emploi est, à juste titre, une préoccupation majeure des membres du Conseil Européen, qui les conduit à en faire une priorité sur tous leurs agendas; mais, de l'autre, il est clair que les pouvoirs et les moyens propres de l'Union ne peuvent y contribuer que de manière marginale. Malaise et ambiguïté s'expriment d'ailleurs dans la rédaction actuelle du traité, particulièrement alambiquée sur le sujet: l'action de la Communauté viserait "*la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des États membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi.*" (article 3-i du TCE).

Aussi, plus qu'une compétence partagée, il paraît souhaitable de **faire de l'emploi une matière de coordination obligatoire**, en symétrie politique de la politique budgétaire.

4.3. La compétence de principe des États membres.

4.3.1. Le principe doit être clairement posé que, **dans le silence du texte fondateur, la compétence de droit commun reste celle des États membres souverains.** (cf. l'article 15 de la loi constitutionnelle fédérale autrichienne de 1920, l'article 70-1 de la *Grundgesetz*, et le dispositif plus sophistiqué de l'article 149-3 de la Constitution espagnole).

4.3.2. Au-delà de ce principe général, il paraît souhaitable de spécifier que certains domaines sont, par essence, de compétence nationale.

- C'est évidemment le cas pour la *politique budgétaire* (cf. supra), en-dehors du financement des politiques communes.

- C'est le cas aussi de ***l'organisation territoriale du pays***. Cette précision sera particulièrement opportune si l'on retient la suggestion ci-dessous de la reconnaissance, par l'Union, de l'existence de "régions partenaires". Car aucune ambiguïté ne doit exister sur le fait que chaque État membre reste entièrement et exclusivement compétent pour définir le niveau, le périmètre géographique, les pouvoirs et le statut de ses collectivités territoriales. Chaque constitution nationale y consacre d'ailleurs des développements importants: on peut citer, par exemple, le Titre VIII de la Constitution espagnole, qui a inventé une forme nouvelle d'autonomie territoriale différenciée; le chapitre IV, qui est au cœur de la Constitution belge; le Titre V de la Constitution italienne, récemment modifié par référendum; le chapitre VII de la Constitution néerlandaise sur les "provinces, communes et waterings"; les Titres VII (régions autonomes des Açores et de Madère) et VIII (le "pouvoir local") de la IIIème partie de la Constitution portugaise; les Titres XII et XIII de la Constitution française; ou encore l'article 52-a de la loi constitutionnelle finlandaise de 1919, relatif à l'autonomie historique d'Ahvenanmaa (îles d'Aland), et l'article 105 de la Constitution hellénique, sur le régime très original du Mont-Athos. Nous sommes là au cœur de l'identité et de la souveraineté nationales.

5. Les principes de subsidiarité et proportionnalité doivent être renforcés et complétés.

5.1 Les principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent naturellement être repris dans le texte fondateur, dans leur rédaction actuelle, de manière à inspirer à la fois la répartition des compétences et la manière de les exercer. Il sera proposé plus loin d'organiser un contrôle a priori. (cf. infra) C'est une garantie fondamentale pour les États membres et, là où elles existent, pour les régions à pouvoirs législatifs.

5.2 Si l'on revoit la répartition des compétences, **il semble utile de poser aussi le "principe de constance"**, garantie fondamentale pour les citoyens/contribuables: toutes choses égales par ailleurs, tout transfert de compétences doit se faire à charges constantes, à prélèvement fiscal constant, à frais généraux constants pour la collectivité. L'augmentation des impôts ou des charges, qui serait la conséquence d'un transfert de compétences vers l'Union ou à partir d'elle, devrait être compensée par une réduction égale ailleurs de manière à ce que l'opération soit neutre pour le contribuable.

6. **La répartition des tâches doit pouvoir s'adapter avec le temps.**

Les premiers débats ont fait apparaître quelques craintes sur le risque de figer une répartition des compétences sur la base des besoins d'un moment donné, au détriment des évolutions que commande un monde en changements rapides.

Cette crainte est probablement surestimée. Toutes les constitutions fédérales récentes, même assorties de catalogues de compétences très précis, ont su permettre les évolutions nécessaires – pour ne rien dire de l'extraordinaire capacité d'adaptation dont a fait preuve la constitution américaine depuis deux siècles. Néanmoins, il est utile de mettre ces expériences à profit, à côté de celle de la C.E.E. et de l'UE, pour veiller à la "respiration" du système.

6.1. À cette fin, l'existence d'un article de caractère relativement général, tel que l'actuel 308, est un outil intéressant. Mais à condition de l'assortir d'une modification majeure:

- il serait complété d'un alinéa permettant de renvoyer, au cas par cas, des compétences aux États membres lorsque le besoin d'une intervention communautaire a disparu. La *Grundgesetz* allemande contient une disposition de ce genre avec l'article 72-3.

Ainsi, le recours à une telle disposition resterait exceptionnel, et la possibilité serait introduite de la faire jouer dans les deux sens, vers l'Union ou vers les États.

6.2. Au-delà de ces ajustements au cas par cas, il pourrait être intéressant de **faire un bilan d'ensemble au bout d'une dizaine d'années**. La Constitution espagnole avait introduit un délai d'expérimentation de ce genre, mais sans doute un peu court (cinq ans).

7. **Le problème des collectivités territoriales ne peut plus être passé sous silence par les textes fondateurs.**

C'est bien pour cela que la Commission des affaires constitutionnelles a proposé une saisine formelle du Comité des régions. Dans l'attente de l'avis du Comité, le Rapporteur a nourri sa réflexion des auditions auxquelles la Commission a déjà procédé, mais aussi des réunions de travail qu'il a eues à Barcelone, avec le Président de la Generalitat de Catalogne, à Alden Biesen, avec les Présidents des régions flamande et wallonne, à Édimbourg, à l'invitation de la Commission Europe du Parlement écossais, à Florence avec la Conférence des régions périphériques maritimes, à Porto avec les Villes de l'Arc atlantique, ainsi que des rencontres avec le Président de la Communauté autonome des Baléares et avec les Ministres des Affaires européennes des Länder de Bavière et de Hesse.

L'image des régions en Europe continue d'être brouillée par la vieille controverse sur "l'Europe des régions". Or, le problème ne se pose plus du tout en ces termes. La cause est entendue: l'Union européenne est et restera constituée par les États.

En revanche, l'émergence des acteurs régionaux, voire locaux, devient une réalité que l'Union ne peut plus ignorer dans son fonctionnement quotidien. D'abord parce que la

Commission européenne estime que, en moyenne, 70 % à 80% des programmes communautaires sont gérés par les administrations des collectivités territoriales des États membres. Ensuite, parce que, dans près de la moitié des États de l'Union existent désormais des régions à compétences législatives, le Royaume-Uni, puis l'Italie ayant créé récemment de telles entités qui existaient déjà notamment en Allemagne, en Autriche et en Espagne; ce qui veut dire que, dans ces pays, les problèmes de compétences partagées entre l'Union et les États membres, ainsi que les problèmes de transposition de la législation communautaire, ne concernent pas seulement l'État central, mais aussi les collectivités régionales. Or, celles-ci étant officiellement "ignorées" par la Commission européenne, les incidents de conception, d'application ou de transposition de la loi commune se sont multipliés dans la période récente.

Enfin, l'élargissement prochain de l'Union à plusieurs États de petite taille peut poser un problème politique pour certaines grandes régions appartenant aux États membres actuels. Car des entités de quelques centaines de milliers d'habitants vont pouvoir être représentées en tant que telles dans l'Union, avec, pour chacune, un Ministre et un droit de vote dans chaque formation du Conseil, un Commissaire et un quota de fonctionnaires à la Commission, plus un contingent de parlementaires européens, tout en obtenant la reconnaissance de sa langue nationale comme langue officielle de l'Europe. Alors que des régions historiques peuplées de plusieurs millions d'habitants, contribuant fortement au dynamisme économique de l'Union ainsi qu'au financement de son budget resteraient méconnues par les traités européens...

Aussi est-il souhaitable que l'Union soit ouverte aux propositions des États membres tendant à mieux associer leurs collectivités territoriales respectives à la préparation et, le cas échéant, à la transposition, des règles européennes, dans le respect des diverses constitutions nationales. La Commission des affaires constitutionnelles devrait établir un rapport spécial sur ce sujet, en tenant compte de l'avis exprimé par le Comité des régions.

8. **Le bon fonctionnement du système exige une véritable Cour constitutionnelle.**

A l'heure actuelle, la Cour de Justice "*assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité*", le caractère général de la formule s'appliquant à la seule Communauté européenne, et non à l'Union (article 220 TCE). Le contrôle des actes communautaires étant évoqué à partir de l'article 230.

Certes, dans la période récente, la CJCE s'est montrée désireuse d'introduire le principe de subsidiarité dans ses critères de jugement (cf. les arrêts sur la publicité pour le tabac, *Allemagne contre Parlement et Conseil* et *Imperial Tobacco Ltd* du 5 octobre 2000; et les conclusions de l'avocat général dans l'affaire *Pays-Bas contre Parlement et Conseil*). Mais la rédaction des traités et l'histoire du marché unique l'ont conduit à défendre souvent l'interprétation la plus communautaire. La Cour aura ainsi joué un rôle capital dans la réalisation de l'espace unique. Cela étant acquis, l'Union a désormais besoin d'une véritable Cour constitutionnelle.

Celle-ci peut être créée à partir de la CJCE actuelle, la composition (1 juge par pays) n'étant pas *a priori* défavorable à la prise en compte des opinions des États membres. Mais deux changements importants pourraient être apportés:

8.1. **Le rôle de la Cour serait présenté différemment.** Elle serait chargée expressément de trancher les conflits de compétences mettant en jeu l'Union ou l'une de ses institutions.

8.2. En outre, à l'exemple de la procédure existant devant le Conseil constitutionnel français, **la Cour pourrait être saisie *a priori*.**

La recherche de la bonne procédure n'est pas facile. D'un côté, il est manifeste qu'aucune des institutions européennes n'est très ardente pour appliquer concrètement le principe de subsidiarité: la saisine d'un arbitre neutre est donc le seul moyen si l'on veut tarir le flot à la source. Mais quel est le bon moment pour juger? Dès la publication du projet de texte par la Commission européenne? Le risque est que le feu vert qui pourrait être donné à ce stade soit suivi ensuite, au Conseil ou au Parlement, d'une dérive d'autant plus facile qu'elle serait assurée d'impunité. Tandis que, si le contrôle a lieu après le vote parlementaire, le travail de plusieurs mois peut être anéanti d'un coup – mais c'est le risque de tout contrôle de constitutionnalité. En outre, l'existence de ce contrôle en fin de procédure législative ne peut qu'inciter le Conseil et le Parlement à la prudence. Cette seconde variante est donc préférable.

En 1990, sur le Rapport GISCARD d'ESTAING, le Parlement avait proposé que, dans les vingt jours suivant l'adoption définitive d'un acte législatif, le Conseil, la Commission, le Parlement ou un État membre puissent demander à la CJCE de vérifier si cet acte n'excède pas les limites de la compétence communautaire, compte tenu des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette suggestion pourrait être reprise. Toutefois, quand l'Union aura vingt-cinq ou trente membres, le risque de voir chaque acte communautaire ainsi attaqué par l'un ou l'autre sera grand. Or, l'objectif est de mettre en place un garde-fou, non un contrôle tatillon à ce stade-là. Aussi pourrait-on prévoir:

- une possibilité de recours devant la Cour constitutionnelle, sur la seule base de la subsidiarité/proportionnalité, dans le mois suivant l'adoption définitive d'un acte législatif, à charge pour la Cour de juger dans le délai d'un mois.
- Ce recours serait **ouvert à une minorité qualifiée** au sein du Conseil ou du Parlement et à la Commission.
- Le seul grief qui pourrait être admis serait un conflit de compétence portant sur le non-respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
- Cette procédure de recours *a priori*, fondée sur le seul manquement au principe de subsidiarité, ne ferait pas obstacle à ce que les mêmes textes soient soumis ensuite au contrôle *a posteriori* de droit commun, sur la base des autres dispositions du traité ou de la constitution.

En conclusion de ces travaux, une idée ressort fortement. **La mise à jour de la répartition des compétences conduit irrésistiblement à poser le problème de fond, non seulement du rôle de l'Union, mais aussi de sa nature** – et de ses relations avec les États membres qui la composent. Sommes-nous prêts à passer du code de conduite, détaillé, subtil, ésotérique, élaboré par les diplomates pour leur propre usage, à un véritable partage des rôles de type constitutionnel, compréhensible et acceptable par les citoyens et leurs représentants? Si ce n'est pas le cas, épargnons-nous la rédaction

d'un sous-traité de Nice. Mais si la réponse est positive, c'est un chapitre très nouveau de l'histoire communautaire qui va s'ouvrir. Il y faudra une architecture juridique et politique sensiblement différente. La réalisation de l'Union politique de l'Europe élargie est à ce prix.

OPINION MINORITAIRE

exprimée, conformément à l'article 161, paragraphe 3, du règlement
par Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu et José Ribeiro e Castro

Dans l'examen de la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne et les États membres, l'objectif devrait être de rétrocéder des pouvoirs de celle-là à ceux-ci. Le résultat des référendums et le débat public montrent qu'accroître les pouvoirs de l'Union européenne au détriment des États membres suscite un éloignement accru de l'opinion publique à l'égard du processus politique. Réintéresser de manière salubre l'opinion publique au processus politique n'est possible qu'en renversant la tendance et en rendant des pouvoirs aux institutions nationales, auxquelles les peuples d'Europe s'identifient.

On peut y parvenir en dégraissant l'acquis de manière telle que celui-ci ne comprenne que les questions d'intérêt transfrontalier, les autres pouvoirs étant rétrocédés dans leur intégralité aux États membres.

Pour ce qui est du déséquilibre des pouvoirs, le contrôle de leur répartition est une question d'une importance fondamentale: il devrait être exercé par les démocraties nationales. Les parlements nationaux devraient, notamment, disposer d'un droit de veto dans les questions de subsidiarité. L'article 308 devrait être abrogé. Les États membres devraient servir de guide à la Commission plutôt que l'inverse et ils devraient aussi avoir le droit d'initiative.

Toute constitution européenne accroîtrait le sentiment d'éloignement dès lors qu'elle retirerait des pouvoirs aux démocraties nationales. L'ordre du jour constitutionnel démontre que les institutions européennes ne veulent pas voir en face cette réalité que les peuples d'Europe veulent non pas plus, mais moins de contrôle de l'Union européenne sur leur existence.

28 janvier 2002

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES, DES DROITS DE L'HOMME, DE LA SECURITE COMMUNE ET DE LA POLITIQUE DE DEFENSE

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres
(2001/2024(INI))

Rapporteur pour avis: William Francis Newton Dunn

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 20 mars 2001, la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense a nommé William Francis Newton Dunn rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 3 décembre 2001 et 23 janvier 2002, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes par 46 voix contre 6 et 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote Elmar Brok (président), Baroness Nicholson of Winterbourne, Geoffrey Van Orden et Christos Zacharakis (vice-présidents), Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (suppléant Rosa M. Díez González), Paul Coûteaux, John Walls Cushman, Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (suppléant Glyn Ford), Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (suppléant Gunilla Carlsson), Marie Anne Isler Béguin (suppléant Reinhold Messner), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (suppléant Bob van den Bos), Hanja Maij-Weggen (suppléant Michael Gahler), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (suppléant Klaus Hänsch), Doris Pack (suppléant Gerardo Galeote Quecedo), Jacques F. Poos, Luís Queiró, Mechtild Rothe (suppléant Magdalene Hoff), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Ursula Schleicher (suppléant Franco Marini, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma et Matti Wuori.

JUSTIFICATION SUCCINCTE

1. Introduction

Au cours de la CIG de 1996, les États membres, à l'exception de l'Allemagne, se sont clairement opposés à la proposition visant à inclure dans le traité une liste précise des compétences respectives de l'Union et des États membres. Le Parlement était lui aussi opposé à cette solution. Le consensus a plutôt porté sur le maintien de l'article 235 dans le traité CE, la Suède étant la seule à ne pas avoir de position arrêtée sur ce sujet. Toutefois, sur la base des conclusions du Conseil européen de Birmingham du 16 octobre 1992 et de l'approche globale concernant l'application du principe de subsidiarité adoptée par le Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992, un protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité a été ajouté au traité CE à Amsterdam. En décembre 2000, le Conseil européen, à Nice, a fait suite aux requêtes politiques émanant des Länder allemands et d'autres régions dotées de pouvoirs législatifs. En conséquence, une Déclaration sur l'avenir de l'Union a appelé à un débat à la fois plus large et plus approfondi sur l'avenir de l'Union européenne, abordant notamment la question de savoir comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et ses États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité.

2. La répartition actuelle des pouvoirs dans le domaine de la PESC

Les traités existants comportent une répartition des pouvoirs pour les différents aspects des actions extérieures de l'Union, comme la politique commerciale, la politique de développement, y compris le FED, l'aide humanitaire, la PESC, y compris la politique en matière de droits de l'homme et la PECSO. Dans une certaine mesure, même si cela n'est pas satisfaisant, on peut dire que les traités comportent d'ores et déjà une division des pouvoirs, du moins en ce qui concerne les instruments de la PESC: définition des principes et orientations générales de la PESC; stratégies communes, actions communes et positions communes.

Les principaux problèmes rencontrés dans le cadre du deuxième pilier, sont que d'une part, les pouvoirs conférés à l'Union ne sont pas suffisants pour permettre une intervention européenne décisive et d'autre part la nature de ces pouvoirs est essentiellement intergouvernementale. L'élément fédéral est quasiment absent du domaine de la PESC. Le pouvoir est concentré entre les mains du Conseil qui n'a pas à agir sur proposition de la Commission bien que la Commission ait le pouvoir de soumettre des propositions; aucun État membre ne peut être obligé d'accepter une proposition contre son gré et la compétence de la Cour est presque entièrement exclue. Compte tenu de la nature intergouvernementale de la PESC, les États membres ont refusé jusqu'à présent de s'entendre sur une liste des questions qui seraient entièrement du ressort de la politique commune. Seules les questions relevant de la politique de sécurité sont évoquées dans le traité sur l'Union européenne. Actuellement, les États membres sont les seuls à décider, dans le cadre du Conseil européen et du Conseil, si une question donnée relève ou non de la politique commune.

3. Une proposition concernant une interprétation plus large et plus active du

principe de subsidiarité afin de rendre l'intervention européenne plus efficace et plus concrète sur les questions relatives à la PESC

Votre rapporteur estime que le principe de subsidiarité joue en fait un rôle de filtre contre l'idée de compétence communautaire et donc contre la possibilité d'exercer cette compétence. On pourrait donc affirmer que la manière dont la PESC fonctionne actuellement est l'exemple-type d'une mauvaise interprétation du principe de subsidiarité. En vertu de l'interprétation qui en est traditionnellement faite, le principe de subsidiarité signifie que, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, cette dernière ne peut intervenir que si les objectifs de l'action proposée ne peuvent être pas atteints de façon suffisante par les États membres eux-mêmes et que par conséquent, pour des raisons d'échelle ou compte tenu des effets de l'action proposée, ces objectifs peuvent être atteints de façon plus satisfaisante par l'Union.

Il est toutefois possible de donner une interprétation plus active de ce principe dans le cadre de la PESC, à savoir que les objectifs de la PESC peuvent être normalement atteints de façon plus satisfaisante, compte tenu de leur ampleur et de leurs effets, par l'Union dans son ensemble plutôt que par une simple coopération entre les États membres. Votre rapporteur estime par conséquent que le principe de subsidiarité pourrait faire l'objet d'une adaptation et d'une interprétation en ce sens et pourrait alors inspirer les actions extérieures de l'Union européenne.

4. La communautarisation de la PESC est la meilleure manière d'atteindre des objectifs communs

D'un point de vue européen, la nature intergouvernementale de la situation actuelle est totalement insatisfaisante. Elle constitue un problème que seule la communautarisation du deuxième pilier peut résoudre. Si le pilier de la PESC était communautarisé, le système juridique et institutionnel de la Communauté pourrait alors être également appliqué à la nouvelle PESC et les différentes institutions joueraient alors leur rôle habituel en ce qui concerne tous les aspects des actions extérieures de l'Union: dans le cadre du système juridique et institutionnel actuel, et en vertu de l'article 5 du traité CE, le principe des "compétences conférées" doit être respecté tant en ce qui concerne les actions internes que les actions internationales de la Communauté.

CONCLUSIONS

La commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants concernant la PESC:

1. Il n'est pas nécessaire de définir, en dressant la liste une fois pour toutes au cours d'une CIG, quels doivent être les pouvoirs de l'Union dans le domaine de la PESC;

2. Il est cependant nécessaire de préciser les sphères de compétence respectives de l'Union européenne et de ses États membres dans le domaine des actions extérieures de l'Union, en général, et de la PESC, en particulier, de façon à ce que l'opinion publique et les partenaires internationaux de l'Union aient une idée précise de "qui fait quoi" dans l'Union européenne afin de conférer une plus grande efficacité et un caractère plus concret à l'action internationale de l'Union;
3. L'incorporation de la PESC dans le pilier communautaire, reprenant en un seul chapitre toutes les dispositions relatives aux différents aspects de la politique étrangère, est la seule solution satisfaisante pour mettre un terme aux déséquilibres et aux carences actuellement constatés dans la répartition des pouvoirs dans le domaine de la PESC;
4. Il est nécessaire de procéder à une interprétation plus large et plus active du principe de subsidiarité car l'Union est mieux à même d'atteindre les objectifs de la PESC que ne le pourra une simple coopération entre ses États membres;
5. L'instauration du vote à la majorité qualifiée comme la norme plutôt que l'exception pour la PESC est essentielle pour renforcer la position de l'Union sur la scène internationale;
6. L'autre objectif de l'évolution de la PESC est d'aboutir à une réforme majeure du traité sur l'Union européenne couvrant les éléments suivants:
 - a) *la reconnaissance sans condition des principes de la Charte des Nations Unies* par l'Union européenne devrait être inscrite dans le traité;
 - b) il convient de conférer *une personnalité juridique internationale* à l'Union (pour les trois communautés et pour l'Union européenne)
 - c) il convient d'établir des *représentations diplomatiques de l'UE* dans les pays tiers, dans lesquels il existe moins de quatre missions diplomatiques établies par des États membres en vue de la mise en place progressive d'une véritable diplomatie de l'UE;
 - d) les responsabilités actuelles des Hauts représentants de la PESC et celles du Commissaire actuellement chargé des relations extérieures devraient être assumées par un unique *Vice-président de la Commission responsable des affaires étrangères*;
 - e) il convient de créer un *corps diplomatique de l'UE* au sein de la structure de la Commission européenne, placé sous la responsabilité du vice-président de la Commission.

16 avril 2002

AVIS DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres
(2001/2024(INI))

Rapporteur pour avis: Christa Randzio-Plath

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 15 avril 2002, la commission économique et monétaire a nommé Christa Randzio-Plath rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 15 avril 2002 et 16 avril 2002, la commission a examiné le projet d'avis.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté les conclusions suivantes par 27 voix contre 1 et 2 abstentions.

Étaient présents au moment du vote Christa Randzio-Plath (présidente et rapporteur pour avis), John Purvis (vice-président), Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (suppléant Pervenche Berès), Hans Blokland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl (suppléant Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (suppléant Ingo Friedrich), Ioannis Marinos, Helmuth Markov (suppléant Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (suppléant Christopher Huhne), Elly Plooi-j-van Gorsel (suppléant Karin Riis-Jørgensen), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (suppléant Theresa Villiers), Helena Torres Marques, Bruno Trentin et Ieke van den Burg (suppléant Mary Honeyball).

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Le présent avis se veut une contribution préliminaire au débat en cours, au sein de la commission économique et monétaire, sur la révision du traité. Par ailleurs, celle-ci est actuellement en train d'examiner plus en détail, dans le cadre d'un rapport d'initiative, toutes les implications de l'Union économique.

Depuis les origines de la politique économique, remontant à la création de la Communauté économique européenne, les questions y afférentes ont toujours été parmi les pierres angulaires de l'Union. Le marché intérieur, avec ses quatre libertés, demeure aujourd'hui le principal pilier de cette dernière et il doit être développé davantage. Dans le contexte de la réforme de la structure institutionnelle et de la nouvelle délimitation des compétences, la politique économique ne peut plus se concevoir dans un sens restreint, purement technique, surtout si l'objectif visé est de parvenir à une relance de l'économie européenne et de préserver le modèle social européen à l'égard de la mondialisation en cours.

Dans le cadre de cette approche élargie, la législation régissant le fonctionnement du marché intérieur, considérablement renforcé par l'introduction de la monnaie unique, comporte à présent des dispositions en matière de services financiers, sans lesquels la libre circulation des services et des capitaux ne peut véritablement être mise en œuvre, et des dispositions en matière de fiscalité indirecte, domaine dans lequel les divergences actuelles constituent un des obstacles majeurs à la pleine réalisation du potentiel du marché intérieur. Des précisions sont, par ailleurs, nécessaires en ce qui concerne les dispositions en matière de concurrence et leur application, qui doivent aussi être unifiées, afin de garantir à tous les acteurs des conditions équitables. Votre rapporteur estime que tous ces domaines devraient relever (ou continuer à relever) de la compétence exclusive de l'Union.

Tout récemment, la coordination des politiques économiques a montré son importance politique fondamentale et révélé les carences de l'approche actuelle s'agissant du Pacte de stabilité et de croissance. Pour une coordination plus efficace et prospective des politiques économique, mais aussi, sociale et de l'emploi, dans l'intérêt de ses objectifs de bien-être et de cohésion, l'Union européenne doit passer d'une coopération négative, basée sur la sanction, à une coopération en faveur de l'intégration fondée sur des objectifs positifs.

Néanmoins, une coordination aussi étroite des politiques nécessite à la fois une légitimité démocratique clairement établie et une application unifiée. Les grandes orientations des politiques économiques devraient être fixées conjointement par le Conseil et le Parlement, sur la base d'une proposition formelle élaborée par la Commission. Concrètement, il s'agit d'appliquer la procédure de codécision aux décisions en matière de politique économique, garantissant ainsi la participation des citoyens au processus décisionnel tout en renforçant le rôle de la Commission en tant que branche exécutive de l'Union européenne. Parallèlement à cela, et sans que les limites des sphères de compétence respectives ne s'estompent, les parlements nationaux devraient prendre part au processus de coordination, complétant ainsi la méthode de travail "top-down" de l'Union par une approche de type "bottom-up".

La compétence, en fait l'obligation morale d'envisager des réformes d'une telle portée, ressort du chapitre du traité CE intitulé "Les principes", qui énonce les activités de l'UE, parmi lesquelles, *"l'instauration d'une politique économique fondée sur... la définition des objectifs communs"* (article 4, paragraphe 1) afin de promouvoir *"un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé"* ainsi qu'*"une croissance durable et non inflationniste"* (article 2).

En outre, en adoptant d'une telle approche qui souligne l'importance des décisions de politique économique, le Parlement européen resterait fidèle à sa résolution phare sur le rapport

Spinelli, dont le projet de traité instituant la Communauté européenne consacre le Titre I de la partie relative aux politiques à la politique économique (articles 47 et suivants). Alors que ce document date du milieu des années 1980, la double exigence d'une politique économique efficace, couvrant tous les aspects de l'économie, et de la pleine participation du Parlement européen à sa formulation, reste valable aujourd'hui si nous entendons atteindre les objectifs du traité et répondre aux attentes légitimes des citoyens à notre égard.

CONCLUSIONS

La commission économique et monétaire invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. estime que, conformément à l'article 2 et à l'article 4, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, une Union économique devrait couvrir tant les questions de politique macroéconomique que la mise en œuvre et le développement futur du marché intérieur;
2. est d'avis que les compétences exclusives de l'Union doivent continuer à couvrir tous les aspects du marché intérieur et ses "quatre libertés", y compris les questions de concurrence, la fiscalité indirecte et les services financiers, ainsi que les politiques monétaire et macro-économique;
3. demande que le vote à la majorité qualifiée soit étendu à tous les domaines législatifs touchant à l'économie, à la concurrence et à la fiscalité, redit une nouvelle fois qu'il convient de réduire le déficit démocratique en appliquant la procédure de codécision dans tous les domaines où le Conseil statue à la majorité qualifiée; souligne la nécessité d'étendre la procédure de codécision à la politique de la concurrence, non seulement aux actes législatifs, mais aussi et notamment à la réforme de la politique de la concurrence (article 83), ainsi qu'à la réforme des règles relatives aux aides d'État (article 89);
4. considère que, pour garantir un dosage meilleur et plus équilibré des politiques, les grandes orientations des politiques économiques définies à l'article 99, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne devraient être élaborées sur la base d'une proposition formelle de la Commission;
5. demande que la procédure relative à la coordination des politiques économiques (article 99) soit modifiée afin que les grandes orientations des politiques économiques soient adoptées, sur proposition de la Commission, par le Conseil, lequel tient compte des amendements du Parlement européen;
6. propose que la coordination des politiques économiques, sans préjudice de son importance fondamentale en tant que domaine d'intérêt commun de l'Union, devrait être assortie d'un mécanisme permettant la participation des parlements nationaux des États membres afin de se voir conférer une légitimité démocratique accrue.

2 avril 2002

AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DU MARCHÉ INTÉRIEUR

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres
(2001/2024(INI))

Rapporteur pour avis: Diana Wallis

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 21 mars 2001, la commission juridique et du marché intérieur a nommé Diana Wallis rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 27 novembre 2001, 26 février 2002 et 27 mars 2002, la commission a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes par 17 voix contre 12 et 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote Giuseppe Gargani, (président), Willi Rothley, Ioannis Koukiadis et Bill Miller, (vice-président), Diana Wallis (rapporteur), Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Ward Beysen, Philip Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim Wuermeling et Stefano Zappalà .

JUSTIFICATION SUCCINCTE

"Comment délimiter plus précisément et contrôler le partage des compétences entre l'UE et les États membres, dans le respect du principe de subsidiarité?": telle sera l'une des questions clés dans le cadre de la Convention et de la Conférence intergouvernementale de 2004.

Une "liste des compétences"?

L'idée d'établir une liste précise des compétences peut, à première vue, sembler constituer une bonne solution au regard de la situation actuelle. Mais si elle permettrait sans doute de renforcer le facteur de certitude, elle introduirait néanmoins certaines rigidités dans des institutions qui ont pu, en grande part, évoluer grâce à leur capacité à faire preuve de souplesse dans les périodes de profond bouleversement. À ce jour, l'intégration européenne s'est construite au travers d'objectifs partagés, tels que l'établissement du marché intérieur, en quoi il faut voir jusqu'à présent un processus en cours plutôt qu'un aboutissement.

Il peut y avoir, de plus, une contradiction inhérente dans le fait de définir *et* de contrôler la limitation des compétences.

Définir la délimitation des compétences – clarifier le *statu quo*

Plutôt que de procéder à une stricte délimitation des compétences, il serait préférable de clarifier la situation actuelle.

Clarifier les compétences respectives permettrait aux citoyens de mieux percevoir la réalité de l'exercice des pouvoirs législatifs dans l'UE. Les traités devraient faire clairement la distinction entre compétences partagées et compétences exclusives. Le fait que les pouvoirs dévolus à titre exclusif à l'UE soient particulièrement restreints pourrait contribuer à dissiper l'impression d'une centralisation rampante des pouvoirs à Bruxelles et à battre en brèche l'idée selon laquelle l'UE constitue une menace pour l'identité nationale ou régionale.

Enfin, plutôt que de définir un éventail de compétences, une telle approche apporterait la confirmation qu'un partage dynamique et évolutif des pouvoirs est une des caractéristiques de l'Union européenne, et une condition indispensable à la réalisation de l'objectif d'un marché européen unique.

Contrôler la délimitation des compétences – institutionnaliser la subsidiarité

Le principe de subsidiarité vise à rapprocher autant que possible des citoyens le processus décisionnel.

Il peut constituer un moyen dynamique de répartir les compétences entre l'UE et les États membres. Toutefois, pour un certain nombre de raisons, l'efficacité du principe de subsidiarité demeure dans une large mesure encore à prouver.

En premier lieu, la subsidiarité continue actuellement de recouvrir un processus politique plutôt non structuré. Si elle est appelée à jouer un rôle aussi fondamental dans le contrôle de la délimitation des compétences, sa mise en œuvre doit être institutionnalisée et sa visibilité accrue.

En second lieu, mis à part la fonction judiciaire conférée à la Cour de justice, le rôle de gardien institutionnel du principe de subsidiarité a généralement été dévolu au Conseil de ministres. Il n'en reste pas moins que les raisons guidant la position d'un État membre au sein du Conseil sur une question donnée ne prendra pas nécessairement en considération les intérêts des citoyens, ou des régions, de cet État.

En troisième lieu, les régions constituent un instrument évident, mais sous-utilisé, qui permettrait de faire de la subsidiarité un principe plus efficace. Les régions, qui occupent une position stratégique pour ce qui est de la mise en œuvre de la législation communautaire, peuvent donc se prévaloir d'une approche privilégiée des questions touchant à la subsidiarité. En outre, elles sont sans doute les mieux à même d'explicitier le principe de subsidiarité à leurs citoyens.

Si l'on veut que le principe de subsidiarité débouche effectivement sur un processus politique institutionnalisé, toutes les institutions devront faire preuve d'une ouverture et d'une transparence accrues.

CONCLUSIONS

La commission juridique et du marché intérieur invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. estime qu'un critère déterminant de la délimitation des compétences entre une Union européenne élargie et ses États membres doit consister dans la prévisibilité de l'action communautaire, tant il est vrai que les États membres et les citoyens ne reconnaîtront durablement la législation communautaire que s'ils peuvent aisément prévoir dans quels domaines l'UE est appelée à intervenir;
2. est d'avis que l'Union est fondée sur l'attribution explicite des compétences, ce qui revient à dire que ses compétences ne sont jamais implicites, que le principe d'attribution explicite suppose la non-ingérence de l'Union dans les dossiers à l'égard desquels elle n'a pas reçu un mandat explicite et que, par ailleurs, il incombe à l'Union d'adopter toutes les actions nécessaires pour accomplir son mandat, réaliser les objectifs et effectuer les missions qui lui sont fixés;
3. demande, par conséquent, que l'article 5 du traité soit formulé plus clairement par la confirmation du principe de la compétence exclusive de l'UE, le rappel de la compétence législative générale des États membres et la clarification de l'exercice des compétences partagées;
4. estime que l'article 5 du traité doit être reformulé de manière à refléter davantage la

réalité et à préciser quelles compétences sont exclusives et quelles compétences sont exercées concurremment par l'Union et les États membres (la majorité);

5. estime que, s'agissant de la délimitation des compétences entre les États membres et l'Union européenne, il existe fondamentalement une présomption de compétence pour les États membres ("compétence originaire"), tandis qu'une compétence de l'Union européenne doit être fondée explicitement par des habilitations précises et sans ambiguïté ("compétence transférée");
6. est d'avis que les compétences de l'Union européenne doivent être subdivisées en compétences exclusives, partagées et additionnelles, étant entendu qu'il doit être précisé, dans chaque domaine de compétence, dans quelle mesure une compétence de l'UE empiète sur les compétences des États membres;
7. estime que le principe de subsidiarité revêt un caractère politique en ce qu'il vise à garantir que les décisions seront adoptées dans l'intérêt des citoyens, qu'il s'agit d'un concept dynamique qui doit être mis en œuvre à l'égard des objectifs énoncés en fonction de leur évolution, mais que ce principe de subsidiarité constitue aussi une règle juridique obligatoire de caractère constitutionnel qui engage les institutions de l'Union et les États membres, qu'il ne doit cependant pas faire obstacle au légitime exercice par l'Union des compétences partagées qui lui sont reconnues, et moins encore empêcher le développement d'actions à l'égard desquelles l'Union jouit de compétences exclusives;
8. estime qu'il convient de rappeler que le principe de subsidiarité doit viser notamment à encourager l'Union à intervenir dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive si et dans la mesure où les objectifs de l'action prévue ne peuvent pas être réalisés d'une manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire;
9. juge important qu'il soit précisé que les objectifs généraux des traités, ainsi que les clauses transversales en vertu desquelles les objectifs de l'Union doivent être pris en considération dans la mise en œuvre des différentes politiques, ne fondent aucune compétence législative;
10. suggère qu'un financement mixte d'activités par l'UE et les États membres ne soit autorisé que dans les cas où celui-ci s'inscrit dans le cadre des compétences explicitement dévolues par les traités; estime que le financement mixte de projets pilotes en l'absence d'une compétence exclusive découlant des traités conduit en fin de compte à la communautarisation rampante de la compétence en question et qu'un transfert de compétences ne peut avoir lieu qu'explicitement et sur la base d'une décision politique;

11. est d'avis que l'insertion du principe de subsidiarité dans la future Constitution doit viser tout particulièrement à réglementer la définition et la mise en œuvre d'initiatives de l'Union sur la base des compétences qui sont conférées à celle-ci par les États membres, sans influencer en quelque façon sur la répartition des compétences au sein de ces derniers;
12. reconnaît la nécessité d'une clause de sauvegarde couvrant les activités de l'UE qui ne sont pas prévues; demande toutefois que l'article 308 du traité soit reformulé de sorte qu'une action de l'UE fondée sur cette base juridique implique la codécision du Parlement, pour que les domaines qui étaient soumis jusqu'alors à la codécision des parlements des États membres n'échappent pas, par l'effet de l'article 308, à toute codécision parlementaire; demande, en outre, la limitation temporelle de la validité des dispositions arrêtées en vertu de cette base juridique jusqu'à la révision suivante du traité, à l'occasion de laquelle la décision doit être prise d'inscrire dans le traité une règle de compétence ordinaire ou de ne plus exercer la compétence en question à l'échelle de l'UE; est d'avis que seule une telle solution répond au caractère exceptionnel des cas évoqués à l'article 308 du traité;
13. demande que toutes les propositions législatives de l'UE donnent lieu à une vérification de la subsidiarité qui soit précise et fondée sur des critères contrôlables, cette opération pouvant être conduite au Parlement européen selon la procédure qui régit la vérification de la base juridique; souligne que le contrôle de la subsidiarité ne relève pas de l'opportunité et de la décision politiques, mais est d'ordre constitutionnel; préconise un contrôle en aval soit par une juridiction sui generis, soit par une chambre de la Cour de justice chargée de la subsidiarité et composée de juges constitutionnels des États membres;
14. estime que les formes d'action communautaire, telles que la réglementation, l'harmonisation, la coordination et l'intervention complémentaire, de même que les instruments d'action (directive, règlement, décision, avis, recommandation) doivent être définis avec précision;
15. demande que la coordination ouverte soit soumise à un droit général de réserve parlementaire; la méthode de la coordination ouverte ne saurait aboutir à transférer le pouvoir législatif à l'organe exécutif; aussi importe-t-il que l'utilisation de cette méthode soit subordonnée à une habilitation parlementaire préalable;
16. note que, si l'on veut conférer à la subsidiarité une signification véritable, les régions de l'UE doivent être appelées à jouer un plus grand rôle; cet objectif pourra être atteint en conférant aux régions les plus autonomes le statut de "partenaires de l'Union" proposé par le rapporteur, étant entendu que le statut constitutionnel d'une région devrait remplir les critères stipulés; le rôle des régions devrait assurément pouvoir être élargi bien au-delà de la fonction de simple agent d'exécution que leur assigne le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance;
17. considère que cet échange de vues sur la délimitation des compétences est l'une des composantes essentielles du débat sur l'avenir de l'Europe si l'on souhaite informer et rassurer les citoyens européens quant aux pouvoirs dévolus à l'Union et à leurs

limitations; insiste donc sur le fait que tout règlement découlant de la future Convention devra être communiqué aux citoyens européens, fût-ce sous une forme succincte, et que la responsabilité de cette opération devrait incomber aux États membres; en outre, les gouvernements des pays candidats à l'adhésion devraient avoir pour mission de communiquer l'accord en question à leurs citoyens;

18. estime que le catalogue dans lequel doivent être énumérées les compétences de l'UE doit être révisé à intervalles réguliers et retient une période de huit ans comme appropriée à cet égard.

18 octobre 2001

AVIS DE LA COMMISSION DE LA POLITIQUE REGIONALE, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres
(2001/2024(INI))

Rapporteur pour avis: Elisabeth Schroedter

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 25 avril 2001, la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme a nommé Elisabeth Schroedter rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 29 mai 2001, 10 juillet 2001 et 10 octobre 2001, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions suivantes par 36 voix contre 0 et 3 abstentions.

Étaient présents au moment du vote Konstantinos Hatzidakis (président), Emmanouil Mastorakis (vice-président), Rijk van Dam (vice-président), Elisabeth Schroedter (rapporteur pour avis), Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Hans Blokland (suppléant Alain Esclopé conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (suppléant Sir Robert Atkins), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (suppléant Reinhold Messner), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (suppléant Margie Sudre conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen et Mark Francis Watts.

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Antécédents

Lors du sommet de Nice, le Conseil a décidé, dans le cadre de sa déclaration relative à l'avenir de l'Union, d'examiner notamment la question de savoir "comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité" ⁽¹⁾. L'objectif consiste à améliorer le fonctionnement et la capacité d'action de l'UE et de rendre ses processus de décision plus transparents pour les citoyens des États membres. Cette revendication politique émanait des régions, les décisions de l'UE affectant directement leurs compétences législatives. Les régions les plus concernées se situent en Belgique, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Autriche et en Espagne.

Le traité de Maastricht (article 5 du traité CE) sanctionne le principe de subsidiarité, lequel prévoit que les décisions doivent être prises le plus près possible des citoyens et que la Communauté n'intervient que si, en raison de ses dimensions ou de ses effets, une action peut être mieux réalisée au niveau communautaire. Toutefois, le traité ne se réfère qu'à l'attribution des pouvoirs au niveau de l'UE ou des États membres en général. Il ne tient pas directement compte des compétences des régions.

Les traités prévoient des compétences exclusives de l'UE (par exemple en ce qui concerne le commerce extérieur, la concurrence transfrontalière, la monnaie) et des compétences-cadres (par exemple, en matière de politique structurelle, de recherche). Dans la plupart des domaines relevant de la politique communautaire, la dimension européenne a une fonction de coordination. Quant à la mise en œuvre et à la façon dont les régions y sont associées, elles relèvent des États membres.

Les processus d'intégration européenne ne doivent pas conduire à une centralisation des pouvoirs plus utilement exercés à un niveau inférieur, celui des collectivités locales et régionales. La diversité économique, sociale et culturelle et les spécificités régionales doivent être préservées dans une Union élargie. C'est la raison pour laquelle il convient de promouvoir l'importance des régions à l'échelle européenne.

Le rôle spécifique des régions dotées de pouvoirs législatifs

Au cours du processus d'intégration, les États membres ont transféré à l'Union des tâches qui relèvent partiellement ou totalement de la compétence des régions dotées de pouvoirs législatifs. Les compétences des régions dans les différents domaines politiques sont définies dans les constitutions des États membres concernés. N'ayant pas été directement associées à ces transferts de compétences, les régions s'opposent de manière bien compréhensible à la lente érosion de leurs pouvoirs constitutionnels. Elles exigent un catalogue de compétences qui leur assure une sécurité juridique. Elles veulent en outre être associées aux décisions relatives aux transferts de compétences au niveau européen qui les concernent. Les

¹ Déclaration relative à l'avenir de l'Union, Traité de Nice (JO C 80 du 10.3.2001, p. 85)

compétences ne devraient être transférées au niveau européen que dans le respect des principes de subsidiarité, de participation démocratique et de proportionnalité.

Collectivités locales et régionales

L'intégration progressive de l'UE et la libéralisation d'une série de services d'intérêt général empiètent fortement sur l'autonomie des collectivités locales et régionales. La "stratégie de Lisbonne" concernant la réalisation du marché intérieur et les décisions de Stockholm en fournissent des exemples. Des tâches qui relevaient jusque là des services d'intérêt général et qui étaient protégées par l'article 16 du traité CE ont été soumises aux règles communautaires relatives à la concurrence. Cette situation a battu en brèche la sécurité juridique des collectivités locales et régionales dans des activités économiques qui servaient jusqu'alors l'intérêt public.

Dans certains cas où les activités européennes influent indirectement sur les domaines d'autonomie, la législation européenne engage les États membres à associer les collectivités locales et régionales. À ce jour, toutefois, cette collaboration n'est pas satisfaisante et la Commission n'exerce aucun contrôle à ce propos. On comprend donc l'exigence consistant à associer les représentants des collectivités locales et régionales à la préparation, au niveau européen, des procédures législatives qui affectent les pouvoirs d'autonomie de ces collectivités.

Comité des régions

À l'occasion du traité de Maastricht, déjà, les régions dotées de compétences législatives ont réclamé un droit de participation. C'est de cette époque que date la création du Comité des régions qui a été doté de droits consultatifs. Les organes habilités à envoyer des représentants au CdR n'ont toutefois pas fait l'objet d'une définition commune. La composition du CdR relève des seuls États membres qui, conformément à leurs constitutions respectives, ont délégué à la fois des représentants de régions dotées de pouvoirs législatifs et de régions dotées de pouvoirs d'autonomie locaux ou régionaux ainsi que des représentants des pouvoirs exécutif et législatif de ces régions.

Dans le cadre d'une structure constitutionnelle européenne, le renforcement du CdR et sa composition précise permettraient de créer un instrument associant les régions dotées de pouvoirs législatifs ou de compétences analogues.

La répartition des compétences doit renforcer le modèle social européen

Le modèle social européen, dont l'objet est de garantir un niveau de vie équivalent aux citoyens de l'Union, indépendamment de la région dont ils sont issus ou de leur statut social, joue un rôle clé dans le processus d'intégration de l'UE. Le rapporteur pour avis juge dès lors contre-productif de supprimer ou de réduire la compétence-cadre de l'Union en matière de cohésion économique et sociale et de soutien en faveur des régions rurales (deuxième pilier de la PAC).

Principes du droit constitutionnel concernant la répartition des compétences

À l'avenir, la répartition des compétences doit pouvoir résister à la dynamique du processus d'intégration. Un catalogue rigide de compétences ne paraît pas l'instrument approprié pour ce faire. Le rapporteur estime par conséquent que la délimitation des compétences devrait être réglée selon les principes du droit constitutionnel, lesquels permettent de délimiter les

compétences indépendamment du degré d'intégration. En principe, les critères de démocratie, de transparence, de subsidiarité, de participation et de proximité à l'égard des citoyens devraient être déterminants.

CONCLUSIONS

La commission de la politique régionale, des transports et du tourisme invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. constate que les transferts de compétences au niveau européen interfèrent de plus en plus souvent avec les compétences des régions et des collectivités locales, et cherche, par conséquent, à préserver l'autonomie des collectivités locales et régionales; préconise que l'UE concentre ses efforts sur des missions essentielles qui ne peuvent être accomplies qu'au niveau européen;
2. préconise de mieux définir les pouvoirs d'action de l'UE en répertoriant et en décrivant avec précision les formes d'action et les instruments dont elle dispose. Il convient en outre de poser clairement que les objectifs fixés par les traités et les clauses transversales ne permettent pas de justifier les compétences de l'Union. Les clauses de compétence vagues ou trop générales (par ex., les clauses d'ordre général) doivent être précisées;
3. observe que le degré de décentralisation institutionnelle et de constitutionnalisation des pouvoirs locaux et régionaux est très différent entre les 15 États membres;
4. propose d'établir un catalogue des principes devant régir la répartition des compétences:
 - **principe de démocratie:** nécessité de favoriser la légitimation effective des États fédérés, communautés autonomes et autres entités territoriales jouissant de pouvoirs législatifs et de compétences exclusives, c'est-à-dire celles reconnues comme régions constitutionnelles, afin qu'elles puissent, pour défendre leurs droits et leurs intérêts, présenter des demandes de consultation, des recours et des requêtes devant les tribunaux européens, ceux-ci étant légalement habilités et compétents pour juger ces questions ou litiges;
 - **principe de subsidiarité:** l'Union européenne devrait se limiter, dans ce contexte, à l'exercice d'une compétence cadre clairement définie, notamment dans le domaine de la politique régionale européenne. La clarification des questions de détail et les décisions relatives à l'utilisation des fonds européens pour des projets individuels devraient être confiées aux responsables régionaux, qui se situent à des niveaux différents selon les États membres. Ceci permettrait de mieux prendre en compte le principe de subsidiarité à l'avenir. La définition des priorités de politique régionale dans le cadre d'un processus de consultation effective de la base permettrait également de respecter l'esprit de la réforme des fonds structurels de 1999;

- **principe de transparence:** garantie d'un contrôle démocratique lors du transfert de compétences au niveau européen, ainsi que de l'intervention démocratique des autorités régionales et locales dans la mesure où leurs compétences en sont touchées directement ou indirectement;
 - **principe de participation:** participation des régions aux décisions qui les concernent directement ou indirectement lors du transfert de compétences au niveau européen, même s'il s'agit d'un transfert de compétences de coordination;
 - **principe de solidarité:** reconnaissance de la solidarité européenne en tant qu'élément important et nécessaire du processus d'union européenne;
5. juge indispensable d'améliorer l'application du principe de subsidiarité; demande, dans ce contexte, aux États membres d'associer sur le plan rédactionnel les régions jouissant de pouvoirs législatifs au processus visant à doter l'Union d'une constitution; demande le renforcement de la fonction législative et de contrôle du Parlement européen en tant qu'assemblée des citoyens élue directement et souligne le rôle primordial qu'il jouera dans le respect du catalogue de principes; estime en outre indispensable d'examiner les relations institutionnelles du CdR à son égard ainsi qu'à l'égard des autres institutions de l'Union au stade préparatoire de la législation et dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité;
6. demande un renforcement généralisé des collectivités locales et régionales ainsi que de leur rôle institutionnel en associant leurs représentants à l'élaboration des initiatives législatives dès que des décisions européennes les touchent directement ou indirectement; souhaite que les États membres soient tenus de consulter les pouvoirs locaux et régionaux dans le cadre de la transposition du droit européen; souligne l'importance de l'article 16 du traité CE et critique dans ce contexte l'érosion constante de la sécurité juridique dans le domaine des services d'intérêt général; demande qu'ils soient renforcés, de même que la cohésion économique et sociale, en tant qu'éléments clés pour la poursuite de l'évolution du traité.